



pod redakcją

**Janiny Czapskiej  
Piotra Mączyńskiego  
Katarzyny Strużińskiej**

# Bezpieczne miasto



W poszukiwaniu wiedzy  
przydatnej praktykom



pod redakcją

**Janiny Czapskiej  
Piotra Mączyńskiego  
Katarzyny Strużińskiej**

# **Bezpieczne miasto**



W poszukiwaniu wiedzy  
przydatnej praktykom

**KRAKÓW 2017**

Recenzenci:

*prof. dr hab. Jan Widacki*

*dr hab. Roman Dorczak*

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego  
Urzędu Miasta Krakowa

ISBN 978-83-64506-54-3

Okładka: *Studio Kozak*

Ilustracja: © *Fotolia.com/10incheslab*

Przygotowanie do wydania:



WYDAWNICTWO  
**JAK**

[www.wydawnictwojak.pl](http://www.wydawnictwojak.pl)

Adiustacja:

*Lilianna Rudnik*

Korekta:

*Renata Włodek*

Projekt typograficzny i łamanie:

*Andrzej Choczewski*

# Spis treści

	PAWEŁ STAŃCZYK	
	Wprowadzenie .....	7
<b>CZĘŚĆ PIERWSZA</b>	<b>OD RZETELNEJ WIEDZY DO ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA W MIEŚCIE</b>	
	JANINA CZAPSKA	
	Dialog głuchych? Nadzieje i wyzwania związane z budowaniem bezpiecznego miasta .....	19
	JAN BAZYLI KLAKLA	
	MICHALINA SZAFRAŃSKA	
	Mapa zagrożeń jako narzędzie zapobiegania przestępczości w mieście .....	41
	ANNA STRZEBOŃSKA	
	Dowody w zarządzaniu miastem. Czy w decyzjach publicznych jest miejsce na naukę? .....	64
<b>CZĘŚĆ DRUGA</b>	<b>DOBRE PRAKTYKI, CZYLI JAK CZERPAĆ Z DOŚWIADCZEŃ INNYCH</b>	
	JANINA CZAPSKA	
	KATARZYNA JURZAK	
	Jak korzystać z dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa? .....	89
	PIOTR MĄCZYŃSKI	
	RENATA PŁASZOWSKA	
	Programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jako narzędzie harmonizowania działań na rzecz bezpieczeństwa .....	119

	ŁUKASZ DZIURA	
	Dobre praktyki w zakresie <i>smart city</i> .....	148
	JACEK TYBUREK	
	<i>Urban resilience</i> , czyli zarządzanie kryzysami	
	i zapewnianie odporności miejskiej 2.0 .....	168
	KATARZYNA STRUZIŃSKA	
	Aktywność społeczna mieszkańców	
	a budowanie bezpiecznych wspólnot lokalnych.....	192
	ANNA WOJCIESZCZAK	
	Mediacja rówieśnicza jako metoda	
	kształtowania postaw prospołecznych	
	i przeciwdziałania agresji	
	wśród dzieci i młodzieży .....	221
<b>CZĘŚĆ TRZECIA</b>	<b>MONITORING MIEJSKI –</b>	
	<b>ODPOWIEDŹ NA WSZYSTKIE</b>	
	<b>PROBLEMY?</b>	
	AGATA NIŻNIK-MUCHA	
	Monitoring wizyjny z perspektywy konstytucyjnej .....	239
	JANINA CZAPSKA	
	PIOTR MĄCZYŃSKI	
	Zasady tworzenia systemu monitoringu wizyjnego	
	na podstawie rzetelnych dowodów .....	260
	ŁUKASZ SZWEJKA	
	SYLWIA OPOZDA-SUDER	
	Monitoring wizyjny jako narzędzie	
	w prewencji kryminalnej .....	278
	JOANNA KABZIŃSKA	
	Monitoring wizyjny w opinii mieszkańców Krakowa .....	296
	Notatki o autorach .....	323

PAWEŁ STAŃCZYK

## Wprowadzenie

Niniejsza publikacja powstała w ramach prac badawczych prowadzonych w Katedrze Socjologii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, skoncentrowanych na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak poprawić bezpieczeństwo w mieście. Szczególną wartość tych badań, a w ślad za nimi także niniejszej publikacji, stanowi dążenie do powiązania teorii z praktyką, zwłaszcza w wymiarze lokalnym. Wprowadzenie, którego zasadniczym celem powinno być zachęcenie do lektury tekstu zasadniczego, nie stanowi jednak jego streszczenia. Poniższe uwagi zmierzają przede wszystkim do ukazania praktycznego kontekstu poruszonych tu zagadnień, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych Krakowa. Autorzy „poszukują wiedzy przydatnej praktyce”, co wyznacza krąg potencjalnych odbiorców. Dla wszystkich tych, którzy w praktyce mają związek z opracowywaniem, uchwalaniem i oceną lokalnych programów poprawy bezpieczeństwa, książka może posłużyć jako swego rodzaju podręcznik. Tytuły i śródtytuły kilku rozdziałów mają formę pytań, co można potraktować jako zachętę do podjęcia (kontynuowania) dyskusji na poruszone tematy.

Uwagi wstępne wypada rozpocząć od objaśnienia pojęcia „bezpieczeństwo”, które jest w książce używane najczęściej. Bynajmniej nie chodzi jednak o przytaczanie wielu wypracowanych definicji ani o silenie się na tworzenie nowych. Zasygnalizowany zostanie natomiast problem szczególnych uwarunkowań pomiędzy teoretycznym podejściem do zagadnienia bezpieczeństwa a praktyką. Przez pojęcie praktyki rozumiem przede wszystkim działania na poziomie lokalnym, głównie w strukturach samorządowych. Następnie przedstawione zostaną spostrzeżenia dotyczące metodologii pracy nad programem poprawy bezpieczeństwa z uwzględnieniem możliwych do wykorzystania „dobrych praktyk”. W końcu kilka zdań zostanie poświęconych monitoringowi wizyjnemu.

Ponieważ „myślimy za pomocą słów”, warunkiem rzetelnej prezentacji poglądów (a zwłaszcza ich wymiany) powinno być w miarę zbliżone rozumienie określeń dobieranych do opisu omawianych zagadnień. Wydaje się, że

w praktyce, przy postulowaniu intensyfikacji działań dla „poprawy bezpieczeństwa”, celowo unika się precyzowania, o jaki jego wymiar chodzi. Wyjaśnianiem pojęcia „bezpieczeństwo” zajmuje się wiele dyscyplin szczegółowych, w tym zwłaszcza dogmatyczne nauki prawne, socjologia, kryminologia i psychologia. Sformułowano wiele definicji tego pojęcia, a ich przytaczanie wykracza poza to opracowanie. Rozumienie słowa „bezpieczeństwo” jest intuicyjne, a jego odbiór właściwie jednoznacznie pozytywny, coraz częściej łączy się też ono z różnymi przymiotnikami. Mówi się zatem o „bezpieczeństwie ekonomicznym i socjalnym”, „bezpieczeństwie energetycznym”, „bezpieczeństwie ekologicznym” czy „bezpieczeństwie zdrowotnym”. W tych warunkach postulat „poprawy bezpieczeństwa” jest (i będzie) stale obecny w dyskusji publicznej, także na szczeblu lokalnym. Dotyczy to w szczególności tej fazy dyskusji publicznej, która odbywa się w toku kampanii wyborczych. Jest rzeczą oczywistą, że indywidualna odpowiedź na pytanie, czy jestem bezpieczny, czy czuję się bezpiecznie, jest sprawą subiektywną i zmienną w czasie. Zwiększa to praktyczną przydatność postulatu działań na rzecz bezpieczeństwa, skoro można tym objąć bardzo szeroki zakres spraw, zgodnych z powszechnym przecież oczekiwaniem. Dla porządku należy jednak sprecyzować, że bezpieczeństwo omawiane w niniejszej publikacji związane jest z tym jego znaczeniem, które łączyć należy ze stanem wolnym od zagrożenia przestępczością oraz innych naruszeń prawa (i norm społecznych) zakłócających porządek i spokój publiczny. Truizmem jest jednak stwierdzenie, że człowiek znajdujący się w trudnej osobistej sytuacji życiowej (np. ciężka choroba własna lub osoby bliskiej, brak możliwości zapewniania warunków do codziennej egzystencji, brak pracy, brak poprawnych relacji z najbliższymi) nie czuje się bezpiecznie. W opisanych sytuacjach pojęcie poczucia bezpieczeństwa w mniejszym stopniu odnosimy do zagrożenia przestępczością kryminalną. Podobnie rzecz ma się z oceną z perspektywy większych zbiorowości. Pytanie, czy żyjemy w bezpiecznym mieście, jest zatem rozumiane różnorodnie. Wszechstronne zastosowanie słowa „bezpieczeństwo” sprawia, iż każdy postulat poprawy bezpieczeństwa jest właściwie powszechnie aprobowany. Ma to istotne znaczenie dla praktyki działania przedstawicieli władz publicznych. Funkcjonariusze władzy (zwłaszcza osoby pochodzące z powszechnych wyborów i przez te osoby powoływane) oraz ci, którzy do tych ról aspirują, nieustannie postulują potrzebę poprawy bezpieczeństwa. Nie byłoby w tym nic złego (obiektywnie prawie zawsze można istniejące warunki życia poprawić w różnych aspektach), gdyby nie częsta praktyka przedstawiania rzeczywistości w znacznie gorszym świetle, niż to wynika z obiektywnego obrazu. Dla osiągnięcia osobistej popularności (co jest często niezbędnym warunkiem uzyskania demokratycznego mandatu) konieczne okazuje się wręcz podsycanie lęku. Niejednokrotnie działania takie nie wynikają bynajmniej ze złych intencji. Postępująca technicyzacja procesów



demokratycznych kumuluje się w kampaniach wyborczych, które często upodabniają się do agresywnych kampanii reklamowych i wymagają stosowania wszelkich dostępnych form „przekazu” i perswazji. Zmora rzetelnej dyskusji na temat poprawy bezpieczeństwa staje się notoryczne przywoływanie jako źródła wiedzy informacji z mediów i/lub opinii internautów. Słusznie zatem zauważa się, że dodatkową rolę w procesie „podsycaenia lęku o własne bezpieczeństwo” odgrywają współcześnie środki masowego przekazu. Właściwie niezależnie od formy (prasa, radio telewizja, media elektroniczne) i statusu własnościowego (media publiczne i prywatne) środki masowego przekazu podlegają zasadom komercyjnym. Dla osiągania przychodów z reklam, głównego źródła finansowania mediów, oznacza to konieczność zapewnienia niezbędnej poczytności, oglądalności i słuchalności. Informacje „złe”, opisy drastycznych zdarzeń, obrazy brutalnych scen niezmiennie cieszą się szeroką popularnością i przyciągają odbiorców – dobrze się sprzedają.

W dziedzinie badań nad przestępczością i poszukiwania metod jej ograniczeń (poprawy bezpieczeństwa) postępuje izolacja „sfery nauki” od szeroko pojmowanej „praktyki” (w tym części decydentów w sprawach publicznych różnych szczebli, przedstawicieli służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo). Jedni wyrażają wręcz rozgoryczenie stopniem oderwania się praktyki działania (a zwłaszcza wypowiedzi w sferze publicznej) od wieloletniego interdyscyplinarnego dorobku oraz ustaleń faktycznych. Trafnie (choć może nazbyt pejoratywnie) określa opisane zależności pomiędzy światem praktyki a środkami masowego przekazu pojęcie „penalny populizm”. Z kolei przedstawiciele praktyki niejednokrotnie deprecjonują ustalenia teoretyczne w obszarze działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Łagodną formą takiej deprecjacji jest ocena, że podejście prezentowane przez przedstawicieli nauki w dziedzinie polityki karnej oderwane jest od rzeczywistych oczekiwań społecznych. W bardziej skrajnej postaci, każda wypowiedź niuansująca problemy związane z polityką karną i bezpieczeństwem, w tym po prostu wskazująca na skomplikowanie życia społecznego, jest poczytywana za obronę przestępców czy wręcz działanie na ich rzecz. Obrazowo zależności te ujmuje fragment tytułu tekstu J. Czapskiej zamieszczonego w części pierwszej („Dialog głuchych?”).

Teksty zawarte w pierwszej części można potraktować jako swego rodzaju elementarz dla tych, którzy przystępują do opracowania programu bezpieczeństwa, zwłaszcza w wymiarze lokalnym. Jak wskazuje J. Czapska, „uchwalenie programu bezpieczeństwa dla miasta jest procesem politycznym”. Jak się wydaje, nie powinno to jednak zwalniać nikogo, kto w tym procesie bierze udział, a zachowuje elementarny szacunek do siebie (a przede wszystkim do adresatów programu), od zachowania minimum metodologicznej rzetelności. Dla osiągnięcia owego minimum przydatny może być w szczególności dokonany w tym tekście przegląd ustaleń metodologicznych. Przegląd ten (oraz jego

krytyczne omówienie) cechuje niewystępujący często w tego typu opracowaniach realizm, w tym zwrócenie uwagi na występujące „mody naukowe” oraz uświadomienie czytelnikowi, że od wypracowanych przez naukę narzędzi metodologicznych nie należy oczekiwać jednoznacznych wskazówek czy prostych instrukcji. Kolejny tekst B. Klakli i M. Szafrąńskiej „rozpracowuje” teoretycznie popularne narzędzie stosowane do diagnozy problemów bezpieczeństwa – tzw. mapę zagrożeń. Narzędzie to, choć stosowane w Polsce i za granicą od wielu już lat, zyskało ostatnio na popularności, także poprzez nadanie mu normatywnych podstaw (np. art. 21o ustawy o Policji). Należy uznać, że jest to popularność zasłużona, gdyż za pomocą analizy danych statystycznych w kontekście przestrzennym uzyskać można rzetelny obraz rzeczywistych zagrożeń, a tym samym precyzyjnie dobrać obszary interwencji władz publicznych (i innych podmiotów). Rozdział I zamyka tekst A. Strzebońskiej uzasadniający pozornie oczywistą konieczność oparcia decyzji publicznych na dowodach. Ustalenia zawarte w tej części mają walor uniwersalny i odnoszą się nie tylko do programów bezpieczeństwa, ale do wszelkich uporządkowanych działań w obszarze miejskiej interwencji publicznej. Lektura tekstu skłania do refleksji, że mimo wypracowanych metodologicznych narzędzi służących do oceny skuteczności przyjmowanych polityk, w praktyce oceny takie są rzadkością, a jeżeli już są dokonywane, mają raczej charakter potoczny.

Byłoby naiwnością oczekiwanie, że zjawisko opisywane jako „penalny populizm” (i związane z tym „nienaukowe” podejście do programów społecznych) zostanie ograniczone poprzez jego piętnowanie w publikacjach naukowych (autorom tekstów zamieszczonych w książce udało się tego uniknąć) i na specjalistycznych konferencjach. Wypada raczej uznać opisane zależności życia publicznego i środków masowego przekazu za cechę współczesnego społeczeństwa i uwzględniać jako element stanu faktycznego w prowadzonych badaniach i formułowanych koncepcjach teoretycznych. „Pocieszyć” można się tym, że proces trywializowania skomplikowanych zagadnień w publicystyce i dyskusjach publicznych dotyczy nie tylko sfery związanej z polityką karną, ale jest zjawiskiem wszechobecnym. Na marginesie tych uwag rysuje się postulat rzetelnej edukacji prawnej od wczesnych stopni zorganizowanej edukacji. Może jest to postulat naiwny, ale przedstawiciele nauki winni być może podjąć wysiłek popularyzowania wiedzy także wśród dziennikarzy (choć jednocześnie trudno sobie wyobrazić skuteczną formę realizacji tego postulatu).

Dla zwięzłego zobrazowania problemu należy odnotować, że w Krakowie (jak i w skali całej Polski) w ciągu ostatnich 15 lat odnotowano bardzo wyraźny spadek pospolitej przestępczości kryminalnej (zabójstw, rozbojów, włamań, kradzieży). Jak wynika z badań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości prowadzonych w ramach „Atlasu przestępczości w Polsce” oraz aktualizowanych danych odnoszących się do Krakowa, można mówić o ok. 25% niższym współczynniku

przestępczości (a w przypadku np. kradzieży samochodów liczba tych zdarzeń jest wręcz kilkakrotnie mniejsza). W 2004 roku w Krakowie stwierdzono 45 590 przestępstw kryminalnych, natomiast w 2016 przestępstw w takiej samej kategorii stwierdzono 17 942. Tendencjom tym towarzyszy poprawa wskaźników wykrywalności przestępstw (wskaźnik wykrywalności ogółu przestępstw wynosił w 1999 roku 26,4%, natomiast w 2016 – 58,1%). Systematycznie rośnie także zarówno w skali całego kraju, jak i Krakowa subiektywne poczucie bezpieczeństwa obywateli. Jak wynika z Polskiego Badania Przestępczości (PBS), prowadzonego od dekady przez Komendę Główną Policji, 95% dorosłych Polaków oceniło, że „okolicę ich miejsca zamieszkania można nazwać bezpieczną i spokojną” (PBS z 2017 roku). Badania prowadzone w Krakowie wykazały w tym samym czasie, że 96% mieszkańców czuje się bezpiecznie „spacerując po okolicy w dzień” (badania na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa z 2017 roku). Nawet korygując te obserwacje o powszechnie znane mankamenty statystyki oraz o wpływ na liczby ogólne, jaki mają zmiany w prawie karnym (zwłaszcza przesuwanie tych samych czynów z kategorii przestępstw do wykroczeń), można bezsprzecznie mówić o znacznym spadku przestępczości. Podkreślenia wymaga fakt, że spadek przestępczości wyrażany jest w wartościach bezwzględnych i jawi się jeszcze wyraźniej przy uwzględnieniu znacznego wzrostu liczby turystów (do ok. 10 mln rocznie). Pojawiają się (a nawet dynamicznie rozwijają) jednak nowe kategorie przestępczości, w tym związane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i internetu (m.in.: oszustwa, nękanie, przywłaszczanie tożsamości – ich skala trudna jest do określenia), rośnie przestępczość narkotykowa (choć wpływ ma na to z pewnością wprowadzona kilkanaście lat temu penalizacja ich posiadania w jednostkowych ilościach). Odrębny problem stanowi przestępczość gospodarcza, w tym wyłudzenia fiskalne. Streszczone powyżej pozytywne tendencje nie uzasadniają bynajmniej tezy, że w dziedzinie bezpieczeństwa nie ma na poziomie lokalnym nic do zrobienia. Dane statystyczne dotyczące śmiertelnych zdarzeń nagłych w pewien sposób obrazują wymiar praktycznego bezpieczeństwa. W roku 2016 w Krakowie 2 osoby poniosły śmierć w wyniku zabójstwa, 16 w wypadkach drogowych, 6 w wyniku pożarów i 6 na skutek utonięcia. Należy zauważyć, że problematyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym jawi się jako jedno z rzeczywistych wyzwań zwłaszcza dla praktyki, do wspomnianej liczby wypadków śmiertelnych należy bowiem doliczyć 1298 osób rannych (z których nieustalona liczba zmarła w wyniku odniesionych obrażeń, po krótszym lub dłuższym okresie leczenia), co ma swój istotny wymiar indywidualny, społeczny i ekonomiczny. Mimo że także w tym obszarze w ostatnich latach obserwujemy pozytywne tendencje (w roku 1999 przy znacznie mniejszej liczbie pojazdów w Krakowie zginęło w wypadkach drogowych 50 osób, a 1987 zostało rannych), to sytuacja nadal istotnie odbiega na niekorzyść od średnich wartości dla innych krajów europejskich.

Na tym tle wyłania się zagadnienie zaplanowania na poziomie lokalnym zorganizowanych działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa. W ostatnich kilkunastu latach mamy do czynienia ze znacznym rozrostem obowiązków planistycznych nakładanych na administrację publiczną. Przepisy regulujące poszczególne dziedziny życia przewidują coraz częściej obowiązek opracowania i ustalenia planu, programu lub strategii. Wielość dokumentów programowych, dotyczących niejednokrotnie zbliżonych zagadnień, rodzi problem zapewnienia ich spójności. Nie zawsze jest jasny prawny charakter norm programowych, w tym stopień związania nimi adresatów. Zasygnalizowane pobieżnie uwarunkowania programowania działań administracji publicznej powodują praktyczne rozterki, które mają znaczenie szczególnie dla traktujących plany i strategie niewylącznie w sposób fasadowy.

O ile część pierwsza książki daje gruntowne podstawy teoretyczne dla opracowania miejskiego (lokalnego) programu bezpieczeństwa, o tyle w części drugiej zgromadzono i poddano ocenie „dobre praktyki”. Przegląd „dobrych praktyk” rozumianych jako scenariusze działań na rzecz bezpieczeństwa, które przyniosły pozytywne rezultaty, ma dwie podstawowe zalety. Po pierwsze, jest przeglądem aktualnym i dzięki starannej bibliografii wskazującym materiały źródłowe, co czyni go szczególnie przydatnym dla praktyki. Po drugie, nie jest bezkrytycznym zestawieniem. Autorzy eksponują ostrożność przy przejmowaniu obcych wzorców (J. Czapska, K. Jurzak) oraz uzasadniony sceptycyzm odnośnie do rozpowszechnionych, a nie zawsze jasnych idei, takich jak tzw. *smart city* (Ł. Dziura). W tej części książki czytelnik znajdzie rzetelne objaśnienie normatywnych podstaw tworzenia programów bezpieczeństwa, z doktrynalnym uzasadnieniem kontrowersji wokół ogólnych pojęć z zakresu administracji publicznej, w tym zasady zwierzchnictwa starosty i zespolenia służb (inspekcji) na poziomie powiatu (P. Mączyński, R. Płaszowska). Interdyscyplinarny charakter opracowania znajduje odzwierciedlenie w analizach społecznych wymiarów działań na rzecz bezpieczeństwa. Tekst K. Strużińskiej eksponuje nieco zapomnianą obecnie kwestię, że bezpieczeństwo mieszkańców w dużej mierze zależy od nich samych. Nie negując roli i znaczenia zarówno formalnych organizacji społecznych, jak i nieformalnych grup, słusznie zwraca się uwagę na konieczność odróżniania aktywności formalnej od autentycznego zaangażowania w sprawy wspólnoty lokalnej. Efektywne działania na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza o charakterze prewencyjnym, mają przede wszystkim sens w odniesieniu do dzieci i młodzieży. Dlatego opracowanie A. Wojcieszczak poświęcone mediacji rówieśniczej w szkole może posłużyć za konkretny przykład elementu programu poprawy bezpieczeństwa do praktycznego wdrożenia. Doniosłość środowiska szkolnego, które obok rodziny właściwie determinuje postawy społeczne ludzi dorosłych, skłania do refleksji, że programy na rzecz poprawy bezpieczeństwa powinny koncentrować się na najmłodszych grupach wiekowych. W części

drugiej znajdziemy także omówienie nowatorskiej idei (postulatu) miasta „odpornego”, co stanowi szerszy wymiar, niż tylko ograniczanie przestępczości czy zwłaszcza przeciwdziałanie zdarzeniom kryzysowym.

Zagadnieniem, o którym mowa w części trzeciej książki, jest monitoring wizyjny. Można śmiało przyjąć, że zestaw czterech opracowań zawartych w tym rozdziale stanowi w polskim piśmiennictwie pierwsze w miarę kompleksowe podejście teoretyczne do monitoringu wizyjnego. Warto przynajmniej zdawkowo podać dane statystyczne dotyczące monitoringu wizyjnego w Krakowie. W połowie 2017 roku na terenie Krakowa zainstalowanych było 11 951 kamer monitoringu sfinansowanych z samorządowych środków publicznych (dla porównania, w 2014 roku takich kamer było 4300). Kamery te obserwują i rejestrują istotne obszary przestrzeni publicznej (drogi, ciągi komunikacyjne, place), środki komunikacji miejskiej, przystanki, szkoły, szpitale, instytucje kultury – wraz z ich otoczeniem. Do kamer samorządowych doliczyć należy niezinventaryzowaną liczbę kamer i systemów monitoringu instalowanych przez inne instytucje publiczne (w tym administrację państwową, kolej) oraz podmioty prywatne (zarządzających nieruchomościami, sklepy, banki i inne). Pobieżna obserwacja otaczającej nas przestrzeni pokazuje, że zwłaszcza na terenie miast pozostajemy niemal pod ciągłą obserwacją (i rejestracją) nieustalonych często osób. Prywatny monitoring wizyjny jest chyba najbardziej wyrazistym przykładem procesu „prywatyzacji bezpieczeństwa”. Niepowodzeniem zakończyły się próby ustawowej regulacji zasad i trybu stosowania monitoringu, co rodzi coraz częściej problemy na styku prawa do prywatności i szeroko rozumianego spokoju. Obrazowo istotę naruszeń prywatności polegających na nagrywaniu sąsiadów prywatnym monitoringiem ujął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do niedawno wydanego wyroku: „uporczywość, polegająca na powtarzalności takich zachowań (nagrywanie innych osób – przypis), wbrew woli pokrzywdzonych, na zasadzaniu się na wybrane osoby w celu złośliwego dokuczania im, czynienia ich życia nieznośnym, odbiera chęć do zwyczajnej aktywności i jest przestępstwem” (wyrok SN z 29.03.2017 r., IV KK 413/16). W tym rozdziale zawarta jest gruntowna analiza stosowania monitoringu wizyjnego w kontekście przepisów Konstytucji, przy przyjęciu trafnego założenia, że autonomia informacyjna jednostki obejmuje wizerunek (A. Niżnik-Mucha). Formułowane są postulaty dalszej rozbudowy monitoringu wizyjnego (zwiększania liczby kamer i podnoszenia ich technologicznych możliwości). Postulaty takie trafiają na podatny grunt, jak bowiem wynika z badań społecznych, w tym także dotyczących Krakowa, dominuje społeczna akceptacja monitoringu wizyjnego (szczegółowo wyniki tych badań omawia J. Kabzińska). Brakuje jednocześnie miarodajnych badań nad efektywnością tych rozwiązań technicznych jako środka ograniczania przestępczości i poprawy bezpieczeństwa. Autorzy kolejnego opracowania z tego rozdziału przyjmują wręcz, że „nie można jednoznacznie



uznać, iż system monitoringu wizyjnego przyczynia się do zmniejszania przestępczości na terenie, na jakim został wdrożony” (Ł. Szwejka, S. Opozda-Suder). W publicystyce i dyskusji publicznej w sprawie monitoringu wizyjnego wyodrębnić można dwa podejścia. Dla jednych monitoring jest skutecznym narzędziem służącym zarówno zapobieganiu, jak i zwalczaniu przestępczości, a przez to istotnym środkiem poprawy bezpieczeństwa. Kamery zainstalowane w miejscach publicznych stanowią namacalny dowód na to, że władza (służby) czuwa nad bezpieczeństwem i w razie potrzeby przyjdzie z pomocą. Inni akcentują naruszanie przez monitoring sfery prywatności obywateli, fakt nagrywania wizerunku (a czasem i głosu) w określonym miejscu i czasie bez wiedzy i woli osób, których to dotyczy. Przedstawiciele tego podejścia eksponują szczególnie osobliwe zastosowania monitoringu (np. ujawniony przez NIK fakt zainstalowania kamer w szkolnej toalecie). Podnosi się ponadto, że często nie jest znany czasokres przechowywania nagrań i krąg osób mających do nich dostęp. W końcu wskazuje się na psychologiczne efekty stosowania monitoringu, w tym „rozproszenie odpowiedzialności” („nie reaguję na to, co dzieje się wokół, skoro obserwują to właściwe służby”) czy – dotyczące zwłaszcza dzieci – brak przyswojenia norm (poprawne „zachowanie na pokaz w oku kamery” i „zwykłe” zachowanie, gdy kamer nie ma). Należy nadmienić, że w przypadku Krakowa sprawa monitoringu ma dodatkowy kontekst, ponieważ jest to jedyna gmina w Polsce, w której budowa systemu monitoringu wizyjnego ma umocowanie w przeprowadzonym w 2014 roku referendum lokalnym. Na fali publicystycznej dyskusji o zasadności podjęcia się przez Miasto Kraków organizacji zimowych igrzysk olimpijskich zwolennicy organizacji tej wielkiej imprezy sportowej zdecydowali się ostatecznie poddać sprawę pod rozstrzygnięcie w referendum. Dla zwiększenia zainteresowania referendum postanowiono „dołączyć” do pytania o organizację zimowych igrzysk inne nośne tematy (w tym budowę metra oraz rozwój ścieżek rowerowych). Dodać należy, że w chwili rozpisywania referendum lokalnego przez Radę Miasta Krakowa sprawa monitoringu nie należała do kwestii spornych lub budzących szczególne zainteresowanie, a polityka Miasta była w tym zakresie umiarkowana. Pytanie referendalne dotyczące monitoringu zredagowano *ad hoc* na nadzwyczajnej sesji Rady Miasta, bez wyjaśnienia i konkretyzacji, o budowę jakiego systemu chodzi. Wywołało to problemy związane ze sposobem realizacji rozstrzygnięcia referendalnego. Szczegółowo uwarunkowania związane z tą kwestią, w kontekście tak sformułowanego pytania referendum, zawiera tekst J. Czapskiej i P. Mączyńskiego, znajdujący się również w części trzeciej publikacji.

Na zakończenie uwag wprowadzających odnotować należy, że prezentowana książka jest w pewnym stopniu związana z realizacją porozumienia zawartego w 2014 roku pomiędzy Miastem Kraków a Uniwersytetem Jagiellońskim „w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków”.

Wspomniane porozumienie dotyczy przede wszystkim współpracy w zakresie badania, analizowania, dokumentowania stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego w Krakowie oraz rekomendowania i doskonalenia działań mających na celu poprawę tego stanu. Efektem tej współpracy są m.in. cykliczne badania poczucia bezpieczeństwa w Krakowie oraz wypracowane założenia do programu poprawy bezpieczeństwa w mieście. Wypada wyrazić nadzieję, że współpraca ta, stanowiąca sformalizowaną formę współistnienia praktyki i teorii, będzie rozwijana.





**Część pierwsza**

# **Od rzetelnej wiedzy do zapewnienia bezpieczeństwa w mieście**





JANINA CZAPSKA

## Dialog głuchych? Nadzieje i wyzwania związane z budowaniem bezpiecznego miasta

Academic: Why do the police ignore research findings?

Police: Why don't researchers produce usable knowledge?

Academic: Why do the police always reject any study that is critical of what they do?

Police: Why do researchers always show the police in a bad light?

Academic: Why don't police officers even read research reports?

Police: Why can't researchers write in plain English?

(McDonald za Fyfe 2016: 310–311)

|

Współcześnie w wielu dziedzinach życia formułowane są postulaty dotyczące przygotowywania, realizacji oraz oceny wykonania programów działania (polityk) opartych na rzetelnej wiedzy (dane, dowody). Postulaty tego rodzaju określa się za pomocą różnych terminów: *evidence-informed policy*, *evidence-based policy*, *evidence-based practice*, *evidence-based decision-making*, *evidence-based strategies* (dalej oprócz określenia *evidence-based policy* będzie stosowany skrót EBP). Choć rozumienie poszczególnych terminów może być różne w zależności od kontekstu ich stosowania, to na potrzeby tego opracowania szczegółowe rozróżnienia nie są konieczne. Jego cel stanowi bowiem przedstawienie podstawowych zasad EBP

w odniesieniu do programu bezpieczeństwa w mieście. Po zaprezentowaniu samej idei scharakteryzowane zostaną trudności w jej urzeczywistnieniu, wynikające ze specyficznego kontekstu, w jakim dokonuje się proces podejmowania decyzji przez politycznego aktora. Następnie przedmiotem analizy będzie zagadnienie komunikowania się polityków z badaczami, a ściślej – możliwości budowania pożądanego dialogu między decydentami i naukowcami. W ostatniej części rozważony zostanie problem dotyczący możliwości określenia, jakie dowody spełniają wymogi EBP. Wyodrębnienie trzech stopni trudności w realizacji procesu kształtowania programu bezpieczeństwa na podstawie rzetelnych danych ma charakter analityczny, co oznacza, że w praktyce trudności te mogą przenikać się w sposób uniemożliwiający ich rozdzielenie.

*Evidence-informed (evidence-based) policy* polega na tym, że decydenci wykorzystują wyniki badań z odpowiednich dyscyplin nauki, aby poprawiać jakość życia w społeczeństwie poprzez odpowiednie przygotowanie niezbędnych strategii czy programów. Wszyscy mierzą się z podobnymi wyzwaniem, takimi jak trwałe nierówności społeczne, kompleksowe problemy społeczne, ograniczone zasoby oraz nieustający nacisk na poprawę usług publicznych, w tym zapewniania bezpieczeństwa. Do podstawowych metod działania, stosowanych w takich sytuacjach przez m.in. podmioty międzynarodowe, państwowe czy pozarządowe, należy tworzenie forum wymiany informacji i dobrych praktyk, jak też unikanie dublowania pracy nad tymi samymi problemami.

Aby w pełni zrozumieć omawianą ideę, należy podkreślić, że jest to wspólnie koncepcja niesłychanie popularna. Zarówno naukowcy, jak i praktycy pozostają w kręgu pewnej światowej mody naukowej, co wiąże się z tym, iż samo odwoływanie się do EBP może być warunkowane politycznie. Przykładowo wg S. Sutcliffe oraz J. Courta (2005: 1) intensywne wdrażanie EBP w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie lat 90. XX wieku było spowodowane potrzebą podkreślenia dokonywanej właśnie zmiany politycznej, w tym przekształcania podstaw podejmowanych decyzji politycznych.

Ze względu na trudności z jednoznacznym tłumaczeniem angielskiego słowa *evidence*, takie terminy jak: „rzetelna wiedza”, „(naukowe) dowody”, „dowody z badań naukowych”, „dane pochodzące z badań” będą stosowane zamiennie. Trudno odpowiedzieć na pytanie, jakie cechy powinny mieć dowody, aby spełniać oczekiwania formułowane w ramach EBP. Jako najszerszą zakresowo odpowiedź można przywołać pogląd, że w podejmowaniu decyzji należy wykorzystać informacje, które stanowią połączenie wiedzy naukowej, pragmatycznej oraz wyznaczonej przez wartości („*a combination of scientific knowledge, pragmatic knowledge and value-led knowledge*”, Flyvbjerg 2001). Do niezbędnych źródeł wiedzy należy zaliczyć opublikowane wyniki badań naukowych, wiedzę ekspertów, wcześniejsze ewaluacje, adekwatne modele

ekonomiczne oraz statystyczne. Wykaz źródeł powinien być otwarty, szeroki i dynamiczny. Zaliczają się do nich badania zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Dowody powinny być systematyczne, reprezentatywne oraz poprawne metodologicznie.

Należy także zastrzec, że niektórzy autorzy preferują imiesłów *informed*, zamiast *based*. Rozróżnienie służy podkreśleniu, że w tym pierwszym przypadku rzetelne dane nie determinują działania, ale służą jako wartościowe źródło inspiracji oraz informacji. Nie postuluje się w tym przypadku uchwalania procedur służących wyznaczaniu treści programów przez naukę, lecz proponuje się kształtowanie możliwości wywierania wpływu na proces powstania programu, inspirowanie do racjonalnego formułowania wniosków w postaci świadomych polityczno-prawnych decyzji (rozwiązań). Słowo *informed* trafniej odzwierciedla intencje wyrażone w tym tekście. Wobec utrwalonego w literaturze sformułowania *evidence-based* będzie ono tu stosowane, jednakże w rozumieniu przypisanym *evidence-informed*. Preferuję przyznawanie wyników badań naukowych perswazyjnej, inspirującej roli „oświeceniowej”, a tym samym opowiadam się za wyborem metod wdrażania wyników badań naukowych typowych dla tego ujęcia. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy wyniki badań nie są spójne i jednoznaczne, a politycy skłonni są wybierać spośród nich tylko te, które wyrażają aprobowane przez nich wartości.

Postulat wykorzystywania udokumentowanej wiedzy nie oznacza, że w przeszłości decyzje tego typu nie opierały się na naukowych analizach<sup>1</sup>. Konstruowanie programów na podstawie EBP wypiera tylko wcześniejszą tendencję do zasięgania opinii pojedynczych fachowców. Mniejszy nacisk kładzie się współcześnie na opinie wybranych ekspertów, a większy – na kompleksowe, interdyscyplinarne badania odpowiadające surowym zasadom ewaluacji (Davies 2004: 3; Strzebońska w tym tomie). Idea budowania programów na naukowo uzasadnionych tezach nie jest nowa, jednakże w ostatnich dekadach zyskała na popularności ze względu na dynamiczny rozwój metod badań oraz wiele technicznych udogodnień w ich prowadzeniu, analizie wyników oraz komunikowaniu rezultatów. Rozwój metodologii pozwala na (niedostępne wcześniej) powtarzanie badań i udostępnianie (surowych) wyników innym uczonym, jak też na szersze wykorzystywanie technicznego oraz statystycznego potencjału w dokumentowaniu, opracowywaniu i interpretacji rezultatów. Jednocześnie doświadczenia w stosowaniu wyników badań prowokują kolejne naukowe poszukiwania.

Jak zaznaczono na wstępie, postulat opierania polityk na rzetelnych dowodach formułowany jest w różnych dziedzinach życia. Niejednokrotnie za

---

<sup>1</sup> Przykłady z historii amerykańskiej polityki kryminalnej przedstawiła J. Petersilia (1987).

wzór uznaje się medycynę<sup>2</sup>. Zgodnie z *evidence-based medicine* badania medyczne służą ustaleniu, jakie lekarstwa lub procedury najlepiej pomogą choremu, ewentualnie w jakim stopniu mogą mu zaszkodzić. Odpowiedzi na te zasadnicze pytania prowadzą do podjęcia właściwej dla leczenia pacjenta decyzji. Analogicznie w odniesieniu do bezpieczeństwa należy zatem stosować taktyki i strategię, które na podstawie rzetelnej wiedzy okazały się skuteczne w zapobieganiu, kontroli oraz wykrywaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa, a przy tym wyrządzają społeczeństwu możliwie najmniejsze szkody<sup>3</sup>. Takie dowody naukowe pochodzić mogą z różnych nauk.

Popieranie *evidence-based policy* wynika z przekonania, że potrzebujemy dowodów naukowych, aby osiągnąć lepsze rezultaty, tzn. podjąć decyzję racjonalną i mającą solidniejsze podstawy. Dowodów potrzebujemy, aby:

- zrozumieć środowisko, w jakim wprowadzany jest program oraz zachodzące w nim zmiany,
- wybrać do realizacji najlepsze spośród dostępnych opcji,
- oszacować prawdopodobne skutki planowanych działań,
- uzasadnić związki między kierunkiem strategii, pożądanymi skutkami i celami polityki, aby pokazać powiązanie między tym, co robimy teraz oraz tym, co zamierzamy osiągnąć w przyszłości,
- wyznaczyć, co potrzebujemy zrobić, żeby zrealizować strategiczne i pośrednie cele,
- wpływać skutecznie na tych, którzy mogą nam pomóc osiągnąć cel,
- komunikować jakość naszych dowodów (potencjalnym) zleceniodawcom (Shaxson 2005: 102–103).

Upraszczając propozycję A. Pollard oraz J. Courta (2005), można wyróżnić cztery etapy procesu kształtowania programu: identyfikowanie problemów, sformułowanie programu, implementację i ewaluację. Każdy z nich wymaga zastosowania odpowiednich źródeł wiedzy. Na każdym etapie inne dowody i różne mechanizmy ich implementacji odgrywać będą kluczową rolę (por. Szafrńska i Klakla oraz Strzebońska w tym tomie).

Na etapie planowania programu wiedza potrzebna jest do identyfikowania problemów oraz określania ich dynamiki. Należy budować świadomość

---

<sup>2</sup> L. Sherman – ojciec takiego podejścia w odniesieniu do prewencji kryminalnej – uznawał medycynę za wzór. Samokrytycznie po pewnym czasie przyznał jednak, że w swych wcześniejszych pracach przeceniał wykorzystywanie wyników badań naukowych w medycynie.

<sup>3</sup> Jak słusznie stwierdził w 2011 roku T. Perrelli, zastępca prokuratora generalnego USA (*United States Associate Attorney General*): „nie stać nas na wydawanie pieniędzy na coś, co nie działa” (cyt. za: Bueermann 2012).

problemu, określić jego ważność i umiejętnie podjąć komunikację w tym zakresie z kluczowymi podmiotami. W drugim etapie następuje, na podstawie wcześniej zdobytej wiedzy, sformułowanie programu. Obejmuje ono co najmniej dwie fazy – określenie możliwych opcji i wybór najlepszej z nich. Twórcy programu powinni mieć wiedzę na temat specyficznej sytuacji, w której działać ma program, oraz instrumentalnych powiązań między działaniami a skutkami, między kosztami a spodziewanymi efektami. Kluczowe dla powodzenia tego zadania jest zbieranie dowodów (kolekcjonowanie wiedzy) mających zastosowanie w różnych kontekstach.

Kolejny etap to implementacja przyjętych rozwiązań. Ocena konkretnych działań powinna m.in. służyć odpowiedzi na pytanie, czy oraz w jakim stopniu wyuczone umiejętności, wiedza ekspertów i praktyczne doświadczenia w realizacji zadań wspierają się nawzajem. Często pożądane jest prowadzenie projektów pilotażowych oraz zachęcanie do autorefleksji praktyków (*action research*). Ostatnim niezbędnym elementem jest ewaluacja, obejmująca monitoring działań oraz ocenę skutków interwencji w formie dostosowanej do konkretnego przedsięwzięcia.

Rzeczowy dyskurs na temat *evidence-based policy* stanowi duże wyzwanie, ponieważ na poziomie ogólnego wyznaczania kierunku działania sama idea jest traktowana jako oczywistość i nie spotyka się zazwyczaj z krytyką. Któż nie chciałby, aby decyzje praktyczne podejmowane były na podstawie rzetelnych naukowych dowodów, a przynajmniej, żeby dawały się w ten sposób (wtórnie) uzasadnić. Trudności i problemy rozpoczynają się na poziomie szczegółowych dyskusji, gdzie osiągnięcie zgody jest znacznie trudniejsze.

Jak zaznaczono wcześniej, można mówić o trzech poziomach trudności w osiągnięciu celu zawartego w *evidence-informed policy*. Pierwszy to diagnoza zewnętrznych wyzwań dla procesu podejmowania przez polityków decyzji. Jeśli już uświadomimy sobie związane z tym kłopoty i spróbujemy ograniczyć ich zasięg, to następnie należy rozważyć trudności, jakie wywołuje dialog naukowców z decydentami. Na końcu zostanie podjęta próba scharakteryzowania trzeciego poziomu trudności – mianowicie problemów z samymi dowodami.

## II

Rezultaty badań naukowych mogą wpływać wprost na podejmowane decyzje. Takie działanie może mieć różne motywy: od przekonania decydenta o słuszności określonego stanowiska przez uznawanie autorytetu nauki, kalkulację polityczną czy finansową, aż po uznanie pewnych programów za wartościowe



przez państwo czy prywatnego fundatora. Przykładem może być zasada przyjęta w edukacji w Wielkiej Brytanii. Okazało się, że podręcznik zawierający wiele praktycznych wskazówek (*toolkit*) dla nauczycieli był wykorzystywany w 2013 roku w 1/3 brytyjskich szkół, a w 2015 roku – już w 2/3. Przyczyny wzrostu popularności tego swoistego podręcznika upatrywano w fakcie, że szkoły korzystające z tego narzędzia otrzymywały dodatkowe fundusze na poprawę jakości uczenia (za: White 2016).

Wyniki badań mogą także oddziaływać pośrednio – wpływać na sposób myślenia, kształtowanie systemu wartości i paradygmatów przyjmowanych przez praktyków. Mogą też dostarczać im wyłącznie uzasadnienia dla decyzji podjętych z innych powodów (wpływ symboliczny). Liczba i charakter motywów, mających znaczenie w konkretnym przypadku, są trudne do określenia.

Uchwalenie programu bezpieczeństwa dla miasta jest procesem politycznym<sup>4</sup>. W dążeniu do celu, którym jest przygotowanie programu opartego na zasadach EBP, należy zatem w pierwszej kolejności określić, jakie typy czynników „zewnętrznych” wobec samej decyzji kształtują ten proces i wpływają na wykorzystywanie w nim wiedzy. Należy więc scharakteryzować warunki, w jakich te dowody funkcjonują. Wielu obserwatorów świata politycznego uważa, że wartość badań naukowych bywa w nim generalnie podawana w wątpliwość. Argumenty odnoszą się czasem do samej istoty politycznych procesów. Jak stwierdziła C. Weiss, tworzenie programów jako przykład takiego procesu podporządkowane jest dążeniu do pogodzenia różnych interesów, a nie dochodzeniu do logiki i prawdy (1977: 533). J. Court za autorami jednego z przytaczanych raportów brytyjskiego Department for International Development zauważa, że politycy postrzegają badania naukowe jako przeciwieństwo działania, a nie jako przeciwieństwo ignorancji (2004: 16). W dyskusji na temat specyfiki szkockiej polityki sformułowana została znamienna opinia, która również ilustruje ten problem: „Mój problem polega obecnie na tym, że mamy aspiracje do osiągnięcia rezultatów [...] i całą masę pomiarów, które prowadzą do czegoś dokładnie przeciwnego” (za: Coutts i Brotchie 2016: 9).

Identyfikacja najważniejszych elementów kontekstu politycznego może pozwolić na ograniczenie ich negatywnego wpływu albo chociaż na przewidywanie ich potencjalnych skutków. W literaturze sformułowane zostały różne typologie. C. Weiss (1999) zaproponowała sposób kategoryzowania czynników, od których zależy kształtowanie praktyki, porządkując je wg tzw. czterech „i”. Z kolei P. Davies opisał podstawowe warunki, które obok lub niezależnie od powodów wpływają na podejmowanie decyzji w procesie kształtowania różnych polityk w Wielkiej Brytanii (2004: 4–7). V. Cable wskazał zaś na pięć podstawowych

---

<sup>4</sup> Na temat prawnych zasad przygotowania i uchwalania programu bezpieczeństwa por. Mączyński i Płaszowska w tym tomie.



barier w skutecznym oddziaływaniu rzetelnych dowodów ( $5 \times „s”$ ), a M. Tonry i D. Green dokonali diagnozy czterech „filtrów”, które funkcjonują między wiedzą naukową a polityką kryminalną<sup>5</sup>.

Czterdzieści lat temu C. Weiss zdiagnozowała najważniejsze powody słabości relacji między nauką i praktyką (1977: 532–533). Wśród przyczyn ograniczonego zainteresowania badaniami nauk społecznych przy kształtowaniu polityk autorka wymieniła niską jakość samych badań, konfliktowe oczekiwania wobec polityki oraz rozbieżność między oczekiwaniami polityków dotyczącymi potrzebnej im wiedzy a tym, co produkują badacze społeczni. Z kolei po stronie badaczy wyliczyła następujące mankamenty: niejednoznaczność wielu wyników badań, publikacje i raporty niezawierające wniosków, wzajemnie się wykluczające wyniki różnych badań. Głębsza refleksja nad tymi kwestiami prowadzi C. Weiss do konkluzji, że kształtowanie programów w ramach różnych polityk zależy od czterech „i”:

- 1) **informacji** – rozumianej jako zakres wiedzy i pomysłów, które pomagają decydentom zrozumieć obecny stan rzeczy, ustalić, dlaczego tak się dzieje, oraz określić, jakie nowe inicjatywy pomogą lub utrudnią działanie,
- 2) **interesów** decydentów,
- 3) **ideologii** – rozumianej jako filozofia, zasady, wartości i polityczne orientacje,
- 4) **instytucji**, ponieważ po pierwsze, instytucjonalne środowisko kształtuje sposób, w jaki decydenci interpretują swoje interesy, ideologie oraz informacje, po drugie zaś, organizacyjne otoczenie wpływa wprost na proces decyzyjny, choćby poprzez ustalenie, kto jest upoważniony do decydowania.

Te cztery „i” wchodzą między sobą w nieustanne, dynamiczne interakcje (Weiss 1999).

Czynniki opisane przez P. Daviesa, choć odnoszą się do najlepiej znanej mu polityki brytyjskiej, mają na tyle ogólny charakter, że można je rozważać także w odniesieniu do innych warunków (kontekstów). Wyróżnia on następujące elementy, które powodują, że nietrafne staje się przypisywanie badaniom naukowym istotnego wpływu na decyzje polityczne (2004: 4–7):

- 1) Doświadczenia, wiedza specjalistyczna i oceny decydentów (poszczególnych uczestników procesu decyzyjnego), które nabierają szczególnego znaczenia w przypadku, gdy dowody naukowe są słabe czy niespójne. Dlatego podstawowy cel EBP stanowi zapewnienie integracji tych indywidualnych czynników z najlepszymi zewnętrznymi dowodami pochodzącymi z systematycznych badań.

---

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat piszę w innym opracowaniu, por. Czapska 2015.

- 2) Zasoby, jakimi dysponuje decydent. Zasoby są zawsze skończone, dlatego nie można ograniczać się do wyliczenia kosztów programu, ale należy także przeanalizować skutki różnych rozwiązań oraz ustalić, co można osiągnąć i za jakie pieniądze.
- 3) Wartości – decyzje podejmowane są w kontekście wartości, jakimi kierują się decydenci. Napięcia między wartościami, ideologią i politycznymi przekonaniem z jednej strony oraz wymową empirycznych dowodów z drugiej są pożywką dla współczesnej polityki w otwartych demokratycznych społeczeństwach. W związku z tym nie należy zakładać, że znikną one wraz z upowszechnieniem się polityki opartej na rzetelnych dowodach. Jak słusznie podkreśla P. Davies: „*evidence-based policy* może być również postrzegana jako polityczna ideologia, polegająca na *empirycznej demonstracji*” (2004: 5; tłum. wł.).
- 4) Nawyki i tradycja – wiele instytucji działa zgodnie z ustaloną tradycją, która nie bierze pod uwagę racjonalnych działań, a czasem wręcz je ignoruje. Mogą się one przejawiać w rytuałach oraz ceremonialnych procedurach, które są głęboko zakorzenione w „fabryce życia politycznego” (Davies 2004: 5). Jeżeli przekształcanie nawykowych i tradycyjnych metod procedowania na bardziej nowoczesne wydaje się konieczne, to przeprowadzenie zmian stanowi duże wyzwanie. Czasem niezbędne staje się dostosowanie do tych tradycyjnych rytuałów oraz nawykowych działań, co czyni implementację polityki opartej na rzetelnych dowodach jeszcze bardziej złożoną.
- 5) Lobbyści, grupy nacisku i konsultanci to kolejne grupy, z którymi musi konfrontować się polityka oparta na rzetelnych dowodach. Do tej kategorii należy też zaliczyć think tanki, liderów opinii oraz media. Niejednokrotnie sposoby, jakie stosują te podmioty celem wywierania wpływu na kształt programów i strategii, są niedoceniane albo niewłaściwie rozumiane przez zwolenników polityki opartej na rzetelnych dowodach. Z reguły nie jest tak, że podmioty te nie dysponują wiedzą, lecz ich dowody są mniej systematyczne oraz bardziej selektywne aniżeli proponowane przez zwolenników EBP. Ponadto reprezentują z reguły przekonania konkretnych grup interesów.
- 6) Pragmatyka i przypadki – na podejmowanie decyzji oraz implementację programów oddziałuje pragmatyka życia politycznego w postaci terminów parlamentarnych (ustawowych) oraz harmonogramów, procedur podejmowania decyzji czy też zdolności instytucji do reagowania na nieoczekiwane, w tym kryzysowe wydarzenia. Te czynniki nie muszą stanowić konkurencji dla polityki opartej na dowodach. Po pierwsze, obejmuje ona zarówno działanie strategiczne, jak i operacyjne, a częściowo jej rola polega na tworzeniu podstawy dla przyszłych generacji decydentów oraz praktyków. Po drugie, EBP powinno stać na pierwszej linii reagowania na nieoczekiwane

wydarzenia w sensie identyfikowania tego, co wiadomo o danym problemie, a jakiej wiedzy brakuje. Taką perspektywę podkreśla się przede wszystkim w koncepcji miasta odpornego (por. Tyburek w tym tomie).

Według V. Cable'a<sup>6</sup> podejmowanie decyzji politycznych zgodnie z zasadami *evidence-based policy* utrudnia pięć podstawowych zjawisk (ang. 5 × „s”; 2004: 11–13):

- **Szybkość** (*speed*) – osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji z reguły działają pod presją czasu, niejednokrotnie są pod presją polityczną. Są świadome generalnej linii politycznej, której powinny być wierne, ale na temat konkretnych spraw, do jakich muszą się bardzo szybko ustosunkować, mają z reguły mało informacji oraz naukowych danych. Przy tym zazwyczaj chciałyby budować swój wizerunek jako osób bardzo aktywnych. Taka sytuacja niejednokrotnie wymaga improwizacji i kompromisów. Czasami presja czasu prowadzi do błędnych decyzji.
- **Powierzchnowość** (*superficiality*) – politycy muszą z reguły zajmować się wieloma zagadnieniami i nie jest możliwe, aby posiedli rozległą wiedzę na temat każdego z nich. Przy podejmowaniu decyzji są skazani na opinie ekspertów, a czasami, jak dramatycznie podkreśla Cable, „bardzo zależn[i] od ostatniej osoby, z którą rozmawia[li], albo która [im] doradza” (2004: 11). Budzi to wiele pytań o to, do kogo politycy powinni się zwracać po radę oraz w jaki sposób powinni oceniać udzielane im wskazówki. Pytania te są szczególnie istotne w sytuacji, gdy wiele instytucji wyspecjalizowało się w kształtowaniu swego wizerunku jako kompetentnych, rzeczowych i rzetelnych, chociaż wizerunek ten nie odpowiada rzeczywistości.
- **Interpretacja** (*spin*) – zdarza się, że sposób postrzegania spraw jest dla danego społeczeństwa ważniejszy niż rzeczywistość, mająca swe odzwierciedlenie w wynikach badań naukowych. Zjawisko to można scharakteryzować jako społeczne preferowanie emocjonalnej argumentacji przeciwstawianej faktom (Cable 2004: 12). Cable ilustruje je za pomocą przekonującego przykładu z dziedziny bezpieczeństwa. Choć naukowe dowody z wielu krajów pokazują, że rutynowe patrole policyjne (*beat policing*) nie są efektywnym sposobem wykorzystania policyjnych zasobów, to takie patrole ciągle traktowane są priorytetowo, ponieważ w społecznych wyobrażeniach wydatnie wzmacniają bezpieczeństwo publiczne. Trudno zaczynać dyskusję o bezpieczeństwie od zakwestionowania znaczenia takich patroli. Również policja akceptuje ważność społecznych oczekiwań. Cable uważa, że odpowiednie,

---

<sup>6</sup> Vince Cable – brytyjski polityk, w latach 1997–2015 poseł do Izby Gmin, w latach 2010–2015 minister działalności gospodarczej, innowacji i umiejętności w koalicyjnym rządzie Davida Camerona.

tj. odpowiadające na społeczne odczucia, oraz umiejętne argumentowanie („snucie opowieści” przy zachowaniu rzetelności danych) stanowi integralną część życia politycznego, biznesu i komunikacji społecznej. Polityk oraz naukowiec powinni się w tej sprawie porozumieć – znaleźć akceptowalny kompromis co do sposobu przedstawiania społeczeństwu wybranych idei.

- **Dyskrecjonalny charakter informacji** (*secrecy*) – niełatwo jest określić stopień, w jakim na tworzenie polityki wpływać może (i faktycznie wpływa) okoliczność, że część informacji nie może zostać ujawniona. W szczególności gdy źródłem dowodów są dla polityków służby specjalne, wyjątkowo trudno ustalić, co stanowi dowód, co jest prawdą, co jest wiarygodne (Cable 2004: 12).
- **Naukowa ignorancja** (*scientific ignorance*) – w społeczeństwie, w tym również w środowisku politycznym, zaobserwować można dezaprobatę dla udowodnionych naukowo tez oraz aprobatę dla rozwiązań naukowo zdyskredytowanych dotyczących pewnych dziedzin życia. Przykładowo taka sytuacja występuje niekiedy w ocenie ryzyka ze strony elektrowni atomowych; bezpieczeństwa na kolei w porównaniu z bezpieczeństwem na drogach; zagrożenia wywoływanego przez maszty telekomunikacyjne. Może ona być także efektem lęku naukowców przed odpowiedzialnością za zastosowanie wyników własnych badań (argumentacja typu: „na wszelki wypadek, choć nie znaleźliśmy dowodów na szkodliwość, proszę uważać”).

Społeczne obawy, nieproporcjonalne do rzeczywistego zagrożenia, można traktować jako nieuchronną cechę współczesnego społeczeństwa (społeczeństwo ryzyka; kryzys zaufania do ekspertów), która ma swoje przyczyny w społecznych stereotypach. Jako przykład z dziedziny bezpieczeństwa można wskazać nieuzasadnioną naukowo popularność programu „zero tolerancji” w reagowaniu na naruszanie prawa. Niekiedy politycy świadomi braku dowodów na występowanie określonego zjawiska działają zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami w nadziei na reelekcję czy utrzymanie społecznego zainteresowania.

M. Tonry i D. Green (2003) zidentyfikowali cztery podstawowe czynniki, które „filtrują” naukową wiedzę – tzn. wpływają na to, jak wiedza naukowa jest przekształcana w reguły polityki zwalczania przestępczości. Pierwszy filtr polega na podporządkowaniu dominującego sposobu myślenia „obowiązującemu” paradygmatowi naukowemu – określeniu, co jest racjonalne i uzasadnione w konkretnym czasie na podstawie dostępnych dowodów (np. upowszechnione przez Martensona przekonanie o nieskuteczności resocjalizacji).

Drugi filtr dzielący naukę i politykę kryminalną stanowi panująca ideologia, czyli – w największym uproszczeniu – dominujące przekonania polityków zwyciężających w wyborach, podzielane przez ich wyborców. Politykę kryminalną

kształtują takie przekonania jak wiara w skuteczność represyjnego prawa karnego. Nie można przy tym wykluczyć sytuacji, że poglądy społeczne są przedstawiane przez polityków zgodnie z ich własnymi celami, jak w przypadku „mitycznej” punitarywności społeczeństwa. W związku z tym zrozumienie rzeczywistych relacji między ideologią polityków a społecznymi przekonaniem wymaga staranności w ustaleniu, które środowisko jest rzeczywistym źródłem danych poglądów. Niejednokrotnie będzie to złożona relacja między politykami, społeczeństwem i mediami.

Kolejny filtr to doraźne polityczne kalkulacje. Jeden z obrazowych przykładów tego zjawiska stanowi zachowanie polityków, którzy popierają popularne w danym czasie inicjatywy, np. monitoring wizyjny, ścieżki dla rowerzystów, zwiększenie represyjności prawa lub działania policji. Robią tak nie dlatego, że są przekonani o słuszności takich rozwiązań, lecz wyłącznie po to, aby w danym momencie wzmocnić swą społeczną popularność. W deklaracjach i działaniach przedkładają krótkoterminowe przedsięwzięcia nad obliczone na długie lata programy prewencyjne. Nie należy tej uwagi rozumieć jednak w ten sposób, że jedynie działania prewencyjne są właściwe dla ograniczania przestępczości, ani też przyjmować, że wyłącznie skuteczność zapobiegania przestępczości została potwierdzona przez naukowe badania. Czasami również preferowanie polityki prewencyjnej może być podyktowane względami pozamerytorycznymi, takimi jak choćby instrumentalna kalkulacja wynikająca z mody na prewencję czy chęci ocieplenia własnego wizerunku. Powodem prezentowania określonego stanowiska może być wreszcie okoliczność, że polityczni przeciwnicy wykluczają bądź krytykują określone stanowisko.

Ostatni filtr stanowią krótkoterminowe myślenie i inercja biurokracji. Opór wobec zmiany oraz niechęć wobec długoterminowych celów są bowiem typowe dla wielu instytucji odpowiedzialnych za poprawę warunków życia w społeczeństwie albo pełniących wobec tego społeczeństwa funkcje usługowe (Welsh i Farrington 2012: 16).

Rozważania Tonry'ego oraz Greena nie służą udowodnieniu, że wpływ badań naukowych na politykę nie zachodzi, lecz pokazaniu, że wpływ ten jest często pośredni i częściowy. Jak ironicznie zauważa Tonry: „Czasem niektórzy praktycy i politycy w niektórych miejscach biorą pod uwagę naukowe dowody. Innym razem inni praktycy w innych miejscach tego nie robią” (2010: 786; tłum. wł.).

W planowaniu polityki opartej na rzetelnych dowodach należy uwzględnić fakt, że na każdym etapie na kształt polityki oddziałują inne czynniki aniżeli rzetelna wiedza. Taki wpływ zachodzi zarówno na poziomie indywidualnym (np. doświadczenie własne tworzącego program, ekspertyzy i oceny), jak i na poziomie instytucjonalnym (choćby zasoby posiadane przez instytucję).

## III

W tej części rozważań przyjmujemy jako założenie otwartą, akceptującą postawę polityków wobec wykorzystania wyników badań w podejmowaniu decyzji. Przyjęcie tego założenia prowokuje do zadawania kolejnych pytań. Należy zastanowić się, jak zorganizować właściwą komunikację między nauką a praktyką, a ściślej – wartościową interakcję między badaczami a decydentami w zapewnianiu bezpieczeństwa w mieście. Między tymi „światami”, zachodzą bowiem istotne różnice; ich reprezentanci używają różnych języków, mają odmienne priorytety, różne skale (zasady) czasowe i systemy ocen. W ostatnim czasie powstało wiele artykułów na temat przyczyn braku dostatecznej współpracy akademików i policjantów. Jedno z wyjaśnień odwołuje się do braku efektywnej komunikacji między badaczami a praktykami policyjnymi, przypominającej „dialog głuchych”, którzy nie rozumieją problemów drugiej strony (Fyfe 2016: 310–311). Zadają swoje pytania i w ogóle nie odpowiadają na pytania drugiej strony, jak w przypadku zacytowanego jako motto „dialogu”.

W opracowaniu na temat wiedzy przydatnej policji wyróżniłam cztery formy wspierania dialogu nauki z praktyką: organizacje udostępniające rzetelne badania ewaluacyjne; wspólne fora naukowców i policjantów; wspólne publikacje oraz indywidualną integrację obu ról (Czapska 2015: 22–24). Kluczowe znaczenie w analizie prowadzonych na świecie badań ma współcześnie międzynarodowa organizacja Campbell Collaboration, działająca jako sieć badaczy *non profit* (por. punkt IV). Wykorzystanie wyników systematycznych badań naukowych przy podejmowaniu decyzji może ułatwiać stworzenie forów, na których badacze i praktycy mogą porozumiewać się i razem działać. Wspólne badania praktyków i naukowców – obok zapewnienia rygorów metodologicznych – mogą gwarantować „pluralizm” wiedzy oraz podejść badawczych (Fyfe 2016). Za wzorcowy przykład takiej współpracy można uznać powołany w 2007 roku Scottish Institute for Policing Research<sup>7</sup>. W rozważaniach na temat relacji lokalnych decydentów i polityków z przedstawicielami nauki można wykorzystać te możliwości, ich zakres zastosowania nie ogranicza się bowiem do policji jako przedstawiciela „świata praktyki”. Ponadto praktycy mogą zamawiać badania na określone tematy w ośrodkach akademickich, instytutach badawczych itp. Takie tradycyjne podejście jest często niewystarczające, co wynika z tempa rozwoju nauki oraz powszechnej współcześnie tendencji do poszukiwania odpowiedzi na pytanie „co działa?”, będącej konsekwencją światowej popularności koncepcji *evidence-based policy*.

---

<sup>7</sup> O wartości prowadzonych w tym instytucie badań świadczyć może jego raport *Policing 2026 Evidence Review* (Scottish Institute for Policing Research 2017).



W pierwszej kolejności uwaga zostanie skoncentrowana na sprawdzonych na świecie formach instytucjonalnej współpracy nauki i praktyki w państwie. Rozróżnienie trzech form organizacji takiej kooperacji można prześledzić za H. White'em, ekspertem z Campbell Collaboration (White 2016). Pierwsze podejście można określić jako model skandynawski. W Danii, Norwegii i Szwecji powołano finansowane przez rząd instytuty badawcze zatrudniające badaczy, których jedyne zadanie polega na przygotowywaniu systematycznych przeglądów badań naukowych. Raporty opracowywane są w zależności od potrzeb instytucji państwa oraz wykorzystywane w dyskusjach nad planowanymi rozwiązaniami i do przygotowywania wytycznych itp. Decyzja, jakie raporty będą potrzebne, podejmowana jest w drodze konsultacji z agencjami rządowymi. Do niekwestionowanych zalet takiego rozwiązania należy ułatwienie korzystania z prac doświadczonych badaczy, w sytuacji gdy akademicy sami nie są zainteresowani pisanem takich prac przeglądowych skierowanych do praktyków, ponieważ bardziej zajmują ich prace nieodpowiadające bezpośrednio na zapotrzebowanie polityczne. Oczywiście naukowcy mogą (i powinni!) zajmować się pasjonującymi ich zagadnieniami, które nie mają wielkiego znaczenia w praktyce. Przygotowanie publikacji przydatnych dla praktyków nie może też ograniczać się do pisania o aktualnych tematach. Przykładem takiego rozwiązania jest norweskie Centrum Wiedzy dla Edukacji (Knowledge Centre for Education), działające w ramach Research Council of Norway. Ministerstwo wraz z centrum ustalają tematy (np. wagarowanie uczniów), którym poświęcone powinny być takie przeglądy wiedzy. Na podstawie dokonanego przeglądu testuje się na poziomie powiatów dwa lub trzy obiecujące programy (Knowledge Centre for Education 2015).

Inny model reprezentują brytyjskie „centra wiedzy o tym, co działa” (*what works centres*; Cabinet Office 2013(2017)). Ich wspólnym celem jest przedstawianie rzetelnych dowodów, które pomogą praktykom podejmować decyzje. W 2017 roku funkcjonowało siedem takich centrów. Każde z nich ma za zadanie zbierać i promować wiedzę (*evidence*) w wyznaczonym zakresie, takim jak np. edukacja, zdrowie czy zapobieganie przestępczości. Centra są finansowane wspólnie przez rząd i podmioty pozarządowe, włączając w to takie organizacje jak Big Lottery Fund oraz rady ds. badań naukowych. Ze względu na strukturę oraz sposób finansowania cieszą się one większą niezależnością od rządu aniżeli opisane wyżej instytucje skandynawskie. Każde centrum może określać własną politykę i praktykę działania, a także budować samodzielnie partnerstwa z wybranymi instytucjami. Jedno z nich zajmuje się zapobieganiem przestępczości. Działa w ramach College of Policing i stanowi partnerstwo ośmiu uniwersytetów. Współfinansują go College of Policing oraz Rada ds. Badań Gospodarczych i Społecznych (Economic and Social Research Council). Centrum to upowszechnia wiedzę w specjalnym podręczniku (*toolkit*), który stanowi wsparcie dla

praktyków w zakresie prewencji kryminalnej (por. College of Policing, <http://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Toolkit.aspx>).

Inny brytyjski przykład stanowi działalność organizacji The Alliance for Useful Evidence, koncentrującej się na poszukiwaniu badań w naukach społecznych, które mogą być użyteczne w kształtowaniu programów w Wielkiej Brytanii. Powstała ona jako forma partnerstwa trzech podmiotów – Big Lottery Fund, Rady ds. Badań Gospodarczych i Społecznych oraz organizacji charytatywnej Nesta (por. <http://www.alliance4usefulevidence.org/>). Organizacja ta pod względem swojej formy jest najbardziej zbliżona do trzeciego, pochodzącego ze Stanów Zjednoczonych, modelu opisanego przez H. White'a.

W amerykańskim modelu największą rolę odgrywają organizacje pozarządowe. Analizując formy wspierania interakcji nauki i praktyki w Stanach Zjednoczonych, wskazać należy inicjatywę *Results for America*, której celem jest upowszechnianie zasad wykorzystywania dowodów w podejmowaniu decyzji na różnych szczeblach administracji, a tym samym lepszego wydawania pieniędzy podatników (por. <https://results4america.org/>). Poszczególne inicjatywy realizowane są przez tę organizację przy wsparciu podmiotów pozarządowych. Jako przykład może tu posłużyć program *Moneyball for Government Local Fellowship Program*, który polegał na stałym przekazywaniu informacji i wsparcia samorządom miast, jak też na wymianie informacji między miastami w ramach zorganizowanej sieci (Moneyball for Government 2014). W swoich założeniach program odwoływał się do przykładu trenera piłkarskiego B. Beane'a, który mimo problemów finansowych swojego klubu skutecznie poprawił grę zespołu, wykorzystując dostępne dane i programy komputerowe.

Instytucjonalne formy wspierania decydentów w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie „co działa?” mogą też przyjmować postać podmiotów o zasięgu międzynarodowym. Dla przykładu można wskazać międzynarodową organizację *3ie – International Initiative for Impact Evaluation* zajmującą się prowadzeniem ewaluacji, a także systematycznym przeglądem badań w poszukiwaniu rzetelnych dowodów, które mogą zostać wykorzystane w programach służących rozwojowi społecznemu w różnych jego aspektach. Od założenia w 2008 roku instytucja ta ufundowała ponad 200 grantów w ponad 50 krajach. Ma ona swoje siedziby w Londynie, Dehli oraz Waszyngtonie (por. <http://www.3ieimpact.org/en/>).

W przygotowaniu programu opartego na rzetelnej wiedzy można wykorzystać kilka rad wynikających z doświadczeń zebranych przez Overseas Development Institute w ramach analizy różnych światowych praktyk, przy czym większość z nich została stworzona w Wielkiej Brytanii (Sutcliffe i Court 2005: 31 i n.). Przede wszystkim trzeba podkreślić, że w tym kraju decydenci, którzy zostali objęci rządowym programem wprowadzania zasad wiedzy opartej na rzetelnych dowodach, znaleźli na wstępie wydatne wsparcie w postaci 15 dokumentów przygotowanych z inspiracji rządu. Pokazywały one różne aspekty



właściwego procedowania oraz zawierały wiadomości na temat dobrych wzorów pochodzących z różnych krajów. Dokumenty te dotyczyły takich zadań, jak: dokonywanie przeglądu zagadnień i sporządzanie listy problemów do rozwiązania; konstruowanie strategii oraz dobór umiejętności niezbędnych do budowy dobrego programu; sposób przeprowadzania pilotażowego testowania programu; zapewnianie dostatecznej orientacji w otoczeniu realizacji programu (środowisko publiczne); zadbanie o lepszą jakość przydatnych dowodów. Zostały one uporządkowane według proponowanych etapów działania, które obrazują zadane pytania:

- a) Jak sporządzić listę kontrolną (*checklist*), która uwzględniałaby pytania odnoszące się do kluczowych problemów w zakresie diagnozowania potrzeb różnych grup społecznych?
- b) Jak wybrać metody realizacji celów, a w tym – jakich wytycznych należy przestrzegać przy korzystaniu z dobrych praktyk w budowaniu programu? (por. Czapska i Jurzak w tym tomie)
- c) Jak testować idee w programach pilotażowych? – narzędziem służącym sprawdzaniu różnych koncepcji podczas kształtowania polityki (programu) jest prowadzenie – jeśli to tylko możliwe – programu pilotażowego w małej skali, który poprzedzi wdrożenie programu na większym obszarze miasta.
- d) W jaki sposób badać naturę i intensywność publicznych lęków i trosk? – konstruując program, należy wykorzystywać rzetelną wiedzę na temat niepokojów oraz obaw mieszkańców.
- e) Jakie powinny być optymalne w określonych warunkach metody zaangażowania mieszkańców (*community*) i w jaki sposób skutecznie je rozwijać? To zadanie obejmuje m.in. kształtowanie kontaktów z interesariuszami programu, jak też dobieranie odpowiednich form zaangażowania stałych i doraźnych grup ekspertów. Tego rodzaju grupy doradcze mogą mieć różny zakres działania, funkcjonować w innych okresach oraz charakteryzować się odmiennymi uprawnieniami – od szerokiego mandatu na cały czas trwania programu do oceny (rozwiązywania) pojedynczych problemów. Czasami powołuje się doraźne rady (komisje) celem włączenia do programu liderów poszczególnych grup interesów lub kształtujących społeczne opinie. Doraźne rady mają z reguły bardziej szczegółowe zadania oraz określony, limitowany czas działania.
- f) Jak zadbać o właściwy standard badań empirycznych, na których opiera się program, tzn. jak rozwijać kryteria służące ocenie jakości badań, które stanowią podstawę diagnozy albo element ewaluacji programu?

Powyższe standardy zostały opisane bardziej szczegółowo, aby zobrazować, jaki może być wkład państwa w implementację polityki opartej na dowodach.

Informacje o tym, jak przyjęte założenia realizować w praktyce, powinny być systematycznie przygotowywane i upowszechniane. Każde ze scharakteryzowanych wyżej zadań potrzebuje swoistych źródeł wiedzy.

## IV

W tej części rozważań przyjmuję, że polityk zamierza w procesie kształtowania polityki (podejmowania decyzji) optymalnie wykorzystać rzetelne wyniki badań, a badacze gotowi są pomóc. Problemy w tym przypadku wiążą się z trudnościami związanymi z porozumieniem się decydentów i ekspertów z określonych dziedzin, którzy prowadzą badania oraz posługują się przy tym językiem specjalistycznym, trudnym do zrozumienia przez niespecjalistów. Z drugiej strony, kiedy niedostateczna wiedza praktyka nie pozwala na precyzyjne sformułowanie pytania albo zrozumienie odpowiedzi, możliwości ekspertów nie mogą zostać właściwie wykorzystane.

Obok języka również czas stanowi jeden ze wspólnych, bardzo istotnych problemów w relacji między rzetelną wiedzą a polityką, zarówno w kontekście opisanej wyżej relacji w środowisku politycznym, jak i w przypadku kształtowania relacji między społecznością decydentów a społecznością naukowców. Decydent staje przed dylematem: aktualna wiedza powinna być w miarę szybko syntetyzowana, aby mogła zostać wykorzystana w podejmowaniu decyzji. Jednakże na skutek presji czasu, uzyskane dane nie będą cechować się dostateczną precyzją i wiarygodnością. Jednocześnie można argumentować, że konieczne jest poprzedzenie decyzji rzetelną recenzją przedstawionych wyników. Może stać się też tak, że badacze pracują nad uzyskaniem rzetelnych wyników, a polityka toczy się szybko i wyniki w momencie ich sformułowania przestają być praktykom potrzebne. Czasem zdarza się, że naukowcy po wielu latach badań nie wiedzą, co działa i dlaczego. W innych przypadkach dzisiejsze wyniki badań kwestionują zasady utrwalone w przeszłości. Badacze stają przed żmudnym procesem wyjaśnienia różnic między wynikami. Gdy praktycy oczekują jednoznacznych oraz skutecznych rozwiązań, które można „tu i teraz” zastosować w praktyce, takie rozbieżności wywołują zniechęcenie i dezorientację.

Czy lepiej posługiwać się niedoskonałymi wynikami badań, ale dostępnymi „we właściwym czasie”? Na jakie niedoskonałości można sobie pozwolić, aby nadal pozostawać w zgodzie z zasadą wykorzystywania rzetelnych dowodów? Jakie standardy muszą spełniać stosowane wyniki badań? Czy „rzetelne dowody naukowe” zostały w dyskusji na temat *evidence-informed policy* wyidealizowane, a praktycznie są nieosiągalne? Co prawda w przypadku posługiwania się opiniami społecznymi jako rzetelnym dowodem można przeprowadzić stosunkowo szybko (np. telefoniczne) badania opinii publicznej, jednakże wtedy czyha na

interpretatora wiele pułapek, których powinien być świadomy, zanim na podstawie uzyskanych wyników sformułuje stanowcze – a przy tym rzetelne – wnioski.

Decydent staje z reguły wobec trudnego do ogarnięcia bogactwa literatury na określony temat, rozproszonego w wielu źródłach, pisanych niezrozumiałym językiem. Niejednokrotnie trudno ustalić, czy odnalezione wyniki są rzetelne i aktualne. Gdzie może szukać pomocy? Jakie minimalne warunki mają spełnić takie wyniki badań? Ile to musi kosztować? Czy instytucja może sobie na takie wydatki pozwolić przy niedostatecznych z reguły zasobach finansowych? W takich warunkach bardzo łatwo jest się skupić na badaniach, które potwierdzają utrwalone wcześniej poglądy albo są zgodne z aktualnymi paradygmatami (ideologiami itp.). Źródła niechęci do naukowych dowodów niekoniecznie bowiem muszą tkwić w koniunkturalizmie, przywiązaniu do tradycyjnych sposobów myślenia czy podążaniu bezpiecznymi, utartymi ścieżkami. Mogą wiązać się ze złą sytuacją materialną decydentów, którzy – podobnie jak policjanci – mogą postrzegać naukę jako „luksus, który jest użyteczny, ale bez którego można się obejść” (Weisburd i Neyroud 2011: 3).

W przypadku takich trudności decydent może wykorzystywać następujące metody: ograniczać poszukiwania do publikacji instytucji uznawanych za naukowo wiarygodne; przyjmować wstępnie określoną hierarchię źródeł; samodzielnie albo z pomocą badaczy szukać rzetelnych badań; zlecić poszukiwanie odpowiedzi na konkretne pytanie wybranym badaczom. Czy powinien przy tym poznać teorię, kontekst, ryzyko oraz dobre praktyki dotyczące określonego problemu? Czy kiedykolwiek twórca polityki w zakresie bezpieczeństwa będzie dysponował dostatecznie dużą ilością czasu i zasobów? Pytania te można potraktować jako retoryczne. W tej sytuacji rola badaczy polega na uzbrojeniu praktyków we właściwe argumenty (por. Strzebońska w tym tomie).

Promocja rzetelnych studiów empirycznych, gromadzenie najbardziej wartościowych metaanaliz oraz systematycznych przeglądów, a także wypracowywanie standardów metodologicznych w tym zakresie stało się celem wielu organizacji. Należą do nich przykładowo powstała w 1993 roku organizacja Cochrane Collaboration<sup>8</sup> oraz wspomniana wcześniej Campbell Collaboration, w której ramach funkcjonuje m.in. osobna sekcja poświęcona gromadzeniu wyników metaanaliz i przeglądów systematycznych z zakresu kryminologii, w tym stosunkowo licznych doniesień dotyczących interwencji resocjalizacyjnej i profilaktycznej<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Zbiory Cochrane Collaboration są dostępne pod adresem <http://www.cochrane.org/> oraz na polskiej stronie Cochrane Collaboration: <http://poland.cochrane.org/pl/cochrane>, zawierającej dane dotyczące zdrowia.

<sup>9</sup> Spis raportów przygotowanych przez tę organizację znajduje się na stronie: <https://www.campbellcollaboration.org/library.html>.

W literaturze podejmowane są ponadto próby hierarchizacji dowodów, a ściślej określenia ich porządku w zależności od stopnia spełniania wymagań metodologicznych stawianych w ramach *evidence-informed policy*. Dla ilustracji tej metody rozwiązywania problemów dotyczących określania rzetelności dowodów można przytoczyć hierarchię opracowaną na podstawie danych brytyjskich dla Australii. Rozważania zawężone zostały do polityk społecznych, m.in. w odniesieniu do przestępczości. Autor zastrzega przy tym, że hierarchia pożądanych dowodów nie powinna stanowić jedyne kryterium oceny stosowanego przez sumiennego polityka (Leigh 2009: 31). A. Leigh proponuje australijskim politykom społecznym korzystanie z badań stosujących następujące metody:

- 1) systematyczne przeglądy wyników badań (lub metaanaliza rozumiana jako własne przeliczenie dostępnych wyników surowych), w których stosowano wielokrotny losowy dobór grup eksperymentalnej i kontrolnej,
- 2) wysokiej jakości badania w losowo dobranych grupach (*randomised controlled trials*),
- 3) systematyczne przeglądy badań na grupach eksperymentalnych i kontrolnych, które nie są dobierane losowo,
- 4) naturalne eksperymenty (quasi-eksperymenty) z wykorzystaniem technik statystycznych służących do wykrywania zależności zachodzących między zmiennymi;
- 5) studium przed interwencją i po niej w jednej grupie,
- 6) opinie ekspertów i rozważania teoretyczne (2009: 35).

Autor zaznacza, że powinno się przy tym czerpać informacje z czasopism prestiżowych, publikowanych współcześnie, używać w miarę możliwości danych z własnego kraju oraz uzyskanych przy wykorzystaniu metod podobnych do metody postępowania rozważanej przez polityka na podstawie innych informacji i dowodów. Wykorzystanie przy tym wcześniejszych doświadczeń może uprościć klasyfikowanie olbrzymiej liczby dowodów. Jednakże trzeba jeszcze uwzględnić zasadę, że w badaniach społecznych przy poszukiwaniu odpowiedzi na konkretne pytania niektóre metody są lepsze niż inne, a ponadto określenie stopnia porównywalności zebranych danych stanowi odrębny i trudny problem.

## V

Rzetelne dowody, zebrane przy wypełnieniu wymienionych wcześniej warunków, mogą rozczarować tych, którzy oczekują stanowczych, jednoznacznych wskazówek. Same dowody nie zapewnią oczekiwanej mądrości ani nie są

w stanie dostarczyć czegoś, co nazwać można „obiektywizmem” lub „prawdą”, ponieważ ani nie mogą określić jedynej właściwej metody zaspokojenia potrzeb ani szybko rozwiązać wątpliwości. Ich efektywność jest uzależniona od kontekstu, źródeł, percepcji i czasu (Levitt 2013: 10). Jednakże potrzebujemy ich, żeby dowiedzieć się, co działa u kogo, kiedy i gdzie. Jako przejaw pozytywnego (właściwego) myślenia można wskazać wnioski komisji powołanej przez rząd Szkocji w 2010 roku celem sformułowania propozycji dotyczących reform w zakresie poprawy usług publicznych. Autorzy raportu rekomendowali, by dawać pierwszeństwo prewencji, angażować w działanie poszczególnych ludzi oraz społeczności, promować pracę w partnerstwach oraz zwiększać efektywność publicznych usług, traktując je jako cały system i redukując dublowanie pracy (APS Group Scotland 2011).

Dylematy i złożoność kształtowania programów opartych na rzetelnej wiedzy zobrazować można na przykładzie problemów z implementacją postulatów Center for Evidence-Based Crime Policy [centrum polityki kryminalnej opartej na dowodach], które funkcjonuje na uniwersytecie George’a Masona w Stanach Zjednoczonych (por. <http://cebcp.org/>). Za ojca tej koncepcji uważa się L. Shermana – redaktora raportu poświęconego skuteczności amerykańskich programów prewencyjnych, finansowych przez państwo (Sherman i in. 1997). W odpowiedzi na pytanie, co działa w zakresie redukcji, zapobiegania i kontrolowania przestępczości, badacze centrum sformułowali trzy podstawowe warunki wyboru skutecznej strategii. Ich zdaniem należy wybierać programy o następujących cechach:

- raczej proaktywne niż reaktywne,
- bardziej zogniskowane na określonym problemie aniżeli generalne,
- zorientowane na miejsca (Matrix Demonstration Project Team 2012: 3).

W praktyce społecznej stosowanie się do tych rad jest niesłuchanie złożone, czego dowiedzieć można na jednym tylko przykładzie. Obserwacja najbardziej popularnych w połowie drugiego dziesięciolecia XXI wieku strategii zapewniania bezpieczeństwa wskazuje, że coraz większego znaczenia nabiera „proaktywność”, niestety w dwóch różnych rozumieniach. Z jednej strony, może bowiem oznaczać poszukiwanie (często razem ze społecznością lokalną) bardziej adekwatnego rozumienia (kryminalnych) problemów i rozwiązywanie ich w innowacyjny sposób przy uwzględnieniu sprawdzonych form kooperacji policji z mieszkańcami oraz ich organizacjami. Z drugiej jednak strony, proaktywność może oznaczać i często jest rozumiana jako większa aktywność policji w zatrzymywaniu czy karaniu obywateli celem odstraszenia od popełniania poważniejszych przestępstw. U zbiegu tych dwóch tendencji można zaobserwować w polityce kryminalnej niektórych państw dążenie do wykorzystania proaktywnych strategii celem wspólnej skuteczniejszej walki z przestępczością

oraz nieporządkiem poprzez kształtowanie w społeczeństwie pozytywnego wizerunku policji przy jednoczesnej nostalgii wobec polityki, w której policja sama i w zdecydowany sposób przeciwdziała negatywnym zjawiskom, stosując szeroko zakrojoną represję.

Specyficzne, charakterystyczne dla polskich miast zasady przygotowania i realizacji programów służących poprawie bezpieczeństwa przedstawione będą w drugiej części książki (zob. Mączyński i Płaszowska). W tej samej części zaprezentowane zostaną także inne użyteczne zagadnienia objęte wspólnym hasłem „dobre praktyki” w zakresie budowania nowoczesnego bezpiecznego miasta. Oferujemy zarówno wizję miasta odpornego (*resilient city*, zob. Tyburek), jak i inteligentnego (*smart city*, zob. Dziura). Na podstawie sprawdzonych w innym kontekście praktyk postulujemy zarówno wzmacnianie kapitału ludzkiego (zob. Struzińska), jak i rozwijanie koncepcji mediacji rówieśniczych (zob. Wojcieszak). Jedną część pracy poświęcamy monitoringowi jako interesującemu, współczesnemu przykładowi kreowania polityki. Ideą przyświecającą wszystkim autorom jest pokazanie, jak rozumieją różne (wybrane) aspekty interakcji nauki i praktyki we wspólnym dziele budowania bezpiecznego miasta. Temu celowi służą zarówno postulaty, dobre praktyki, jak też omówienie działań i badań podejmowanych w przeszłości. Jeżeli obywatele wypowiadają się inaczej na temat ich prawa do bezpieczeństwa, to żaden z aktorów, ani naukowiec, ani polityk, nie mogą tego głosu zignorować (por. rozdział Kabzińskiej).

## Bibliografia

- 3ie – International Initiative for Impact Evaluation, *About 3ie*, <http://www.3ieimpact.org/en/about/> [dostęp: 15.10.2018].
- APS Group Scotland, 2011, *Commission on the Future Delivery of Public Services*.
- Bueermann Jim, 2012, *Being Smart on Crime with Evidence-based Policing*, National Institute of Justice, <http://nij.gov/journals/269/Pages/evidence.aspx> [dostęp: 15.10.2017].
- Cabinet Office, 2013 (2017), *Guidance. What Works Network*, <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network> [dostęp: 15.10.2017].
- Cable Vincent, 2004, *Evidence and UK Politics*, [w:] *Research and Policy in Development: Does Evidence Matter?*, „An ODI Meeting Series”, London: Overseas Development Institute, s. 11–13.
- Center for Evidence-Based Crime Policy, <http://cebcp.org/> [dostęp: 15.10.2017].
- Cochrane, *Trusted evidence. Informed decisions. Better health*, <http://www.cochrane.org/> [dostęp: 15.10.2017].
- Cochrane, *Wiarygodne dane naukowe. Świadome decyzje. Lepsze zdrowie*, <http://poland.cochrane.org/pl/cochrane> [dostęp: 15.10.2017].
- College of Policing, *Crime Reduction Toolkit*, <http://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Toolkit.aspx> [dostęp: 15.10.2017].



- Court Julius, 2004, *The Political Context in Developing Countries*, [w:] *Research and Policy in Development: Does Evidence Matter?*, „An ODI Meeting Series”, London: Overseas Development Institute, s. 14–16.
- Coutts Pippa i Jenny Brothchie, 2016, *The Scottish approach to evidence. A discussion paper*, Alliance for Useful Evidence and Carnegie UK Trust.
- Czapska Janina, 2015, *Jak skutecznie zapewniać bezpieczeństwo? Współczesne wyzwania*, [w:] Janina Czapska i Anna Okrasa (red.), *Bezpieczeństwo–policja–kryminalistyka. W poszukiwaniu wiedzy przydatnej w praktyce*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 7–26.
- Davies Philip, 2004, *Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture 2004. To be presented at the 4<sup>th</sup> Annual Campbell Collaboration Colloquium*. Washington D.C. 19 February 2014.
- Flyvbjerg Bent, 2001, *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fyfe Nicolas R., 2016, *Paradoxes, Paradigms and Pluralism: Reflections on the Future Challenges for Police Science in Europe*. Keynote Lecture, [w:] Detlef Nogala, János Fehérváry, Hans-Gerd Jaschke i Monica den Boer (red.), *Police Science and Police Practice in Europe*, „European Police Science and Research Bulletin. Special Conference Edition” nr 2, s. 309–316.
- Knowledge Centre for Education, 2015, *About the Knowledge Centre for Education*, [https://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapssenter/About\\_the\\_Knowledge\\_Centre/1254009289413?lang=en](https://www.forskningsradet.no/prognett-kunnskapssenter/About_the_Knowledge_Centre/1254009289413?lang=en) [dostęp: 15.10.2017].
- Leigh Andrew, 2009, *What Evidence Should Social Policymakers Use?*, „Australian Treasury Economic Roundup” t. 1, s. 27–43.
- Levitt Ruth, 2013, *The Challenge of Evidence. Provocation Paper for the Alliance for Useful Evidence*, Nesta, London: Alliance for Useful Evidence.
- Marston Greg i Rob Watts, 2003, *Tampering with the evidence: A critical appraisal of evidence-based policymaking*, „The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs” t. 3, nr 3, s. 143–163.
- Matrix Demonstration Project Team, 2012, *Evidence-Based Policing: The Basics Study Guide*, Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University.
- Moneyball for Government, 2014, *Moneyball for Government Local Fellowship Program*, <https://results4america.org/> [dostęp: 15.10.2017].
- Nutley Sandra, 2003, *Bridging the Policy/Research Divide: Reflections and Lessons from the UK*, keynote presented at National Institute of Governance Conference *Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy* (Canberra, Australia 23–24 April 2003).
- Petersilia Joan, 1987, *The Influence of Criminal Justice Research*, Santa Monica: RAND Corporation.
- Pollard Amy i Julius Court, 2005, *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literature review*, „ODI Working Paper” 249, London: Overseas Development Institute.
- Results for America, <https://results4america.org/> [dostęp: 15.10.2017].
- Scottish Institute for Policing Research, 2017, *Policing 2026 Evidence Review*.
- Shaxson Louise, 2005, *Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners*, „Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice” t. 1, nr 1, s. 101–111.

- Sherman Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter i Shawn Bushway, 1997, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, National Institute of Justice.
- Strategic Policy Making Team, 1999, *Professional Policy Making for the Twenty-First Century*, London: Cabinet Office.
- Sutcliffe Sophie i Julius Court, 2005, *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?*, London: Overseas Development Institute.
- The Alliance for Useful Evidence, <http://www.alliance4usefulevidence.org/> [dostęp: 15.10.2017].
- Tonry Michael i David A. Green, 2003, *Criminology and Public Policy in the USA and UK*, [w:] Lucia Zedner i Andrew Ashworth (red.), *The Criminological Foundations of Penal Policy: Essays in Honour of Roger Hood*, New York: Oxford University Press, s. 485–526.
- Tonry Michael, 2010, „Public criminology” and evidence-based policy, „Criminology & Public Policy” t. 9, nr 4, s. 783–797.
- Weisburd David i Peter Neyroud, 2011, *Police Science: Toward a New Paradigm*, „New Perspectives in Policing Series”, Washington: National Institute of Justice i Harvard Kennedy School.
- Weiss Carol, 1977, *Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research*, „Policy Analysis” 3(4), s. 531–545.
- Weiss Carol, 1999, *The Interface between Evaluation and Public Policy*, *Evaluation*, t. 5, nr 4, s. 468–486.
- Welsh Brandon C. i David P. Farrington, 2012, *Evidence-based Crime Policy*, [w:] Michael Tonry (red.), *The Oxford Handbook of Crime and Criminal Justice*, Oxford Handbooks Online.
- White Howard, 2016, *What to do about What Works?*, <https://www.campbellcollaboration.org/blog/what-to-do-about-what-works.%20html> [dostęp: 15.10.2017].
- Young Eóin i Lisa Quinn, 2002, *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Budapest: LGI.



JAN BAZYLI KLAKLA  
MICHALINA SZAFRAŃSKA

## Mapa zagrożeń jako narzędzie zapobiegania przestępczości w mieście

Badacze identyfikujący się z nurtem tzw. geografii przestępczości (*geography of crime*) lub kryminologii środowiskowej (*environmental criminology*) od lat dowodzą, że przestępczość – podobnie jak strach przed przestępczością – jest zjawiskiem przestrzennie niejednorodnym (Cohen i Felson 1979; Sherman i in. 1989; Brantingham i Brantingham 1991; Sherman 1995; Paynich i Hill 2010)<sup>1</sup>. Mając na uwadze założenia już choćby kilku najbardziej wpływowych współcześnie teorii z zakresu etiologii przestępczości (por. niżej), trudno się temu dziwić. Każde miejsce może tworzyć odrębne mikrośrodowisko zróżnicowane pod względem statusu społecznego i ekonomicznego osób tam zamieszkujących i przebywających, poziomu formalnej i nieformalnej kontroli społecznej, stopnia społecznej spójności, układu architektonicznego oraz przestrzennego czy częstotliwości występowania tzw. oznak nieporządku (*incivilities*). To zaś może się łączyć z większą lub mniejszą podatnością na problemy związane z przestępczością i zakłócaniem porządku publicznego.

Rozwój technologii dostarczył narzędzi pozwalających precyzyjnie wyznaczać obszary wymagające szczególnej uwagi służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Rozwijana od kilkudziesięciu lat technologia tworzenia map przestępczości (*crime mapping*) pozwala zracjonalizować siły

---

<sup>1</sup> W Polsce już w okresie dwudziestolecia międzywojennego na temat przestrzennego wymiaru przestępczości (tzw. pól niebezpiecznych) pisał Żółtaszek (1936). Najbardziej aktualnego przeglądu polskich badań z zakresu geografii przestępczości dokonał Mordwa (2016). Na temat zastosowania mapowania przestępczości w Polsce zob. także: Goldschneider (2010); Mordwa (2013; 2015).

i środki tych jednostek poprzez kierowanie ich w miejsca faktycznie wymagające interwencji, a samą reakcję dostosować do zjawisk stanowiących główny problem na danym obszarze. Choć już na wczesnym etapie rozwoju kryminologii jako dyscypliny naukowej dostrzec można zainteresowanie przestrzennym wymiarem przestępczości (por. Shaw i McKay 1942 oraz inni przedstawiciele tzw. szkoły chicagowskiej), dociekania badaczy głównego nurtu w minionym wieku skoncentrowane były przede wszystkim na wyjaśnianiu tego fenomenu z perspektywy jednostki (grup jednostek) – jej cech dyspozycyjnych oraz ukształtowanych sytuacyjnie warunków rozwoju. Powtórny mariaż kryminologii i geografii, wywołany oraz utrwalony gwałtownym rozwojem *crime mapping*, nadał lokalizacji przestrzennej należną jej rangę wśród czynników potencjalnie powiązanych z przestępczością (Ratcliffe 2010a: 5). Co więcej, rezultaty prowadzonych w tym obszarze dociekań charakteryzują się wyjątkowo dużym potencjałem aplikacyjnym. Obecne rozwiązania technologiczne pozwalają nie tylko na wykrycie istniejących miejsc szczególnie niebezpiecznych, ale również na przewidywanie, gdzie mogą pojawić się nowe. Szeroko udokumentowane doświadczenia innych krajów dostarczają wszechstronnej wiedzy na temat optymalnego wykorzystania map zagrożeń. Opracowano programy do statystycznej analizy danych o przestępstwach oraz lokalizacji *hot spots*, kompatybilne z mapami zagrożeń. Opublikowano setki artykułów na temat wykorzystania znanych technik statystycznych do analizy *hot spots* oraz na temat opracowania nowych narzędzi lokalizacji *hot spots* i identyfikowania przyczyn ich powstawania (dane bibliograficzne jedynie niewielkiej części z nich zamieszczono na końcu artykułu).

Biorąc pod uwagę standardy tworzenia współczesnych strategii prewencyjnych, wśród których wymienić można dążenie do precyzyjnego wyznaczania obszarów wymagających interwencji (mniej działań i obszarów problemowych, ale za to konkretnych i wymierzonych w bieżące, najpilniejsze zagrożenia) oraz realizację polityki kryminalnej opartej na dowodach naukowych (*evidence-based criminal policy*) przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii trudno sobie wyobrazić lepsze narzędzie diagnozy. Szczególnie w obliczu ciągłej rozbudowy i unowocześniania w miastach monitoringu miejskiego oraz dostępnych na coraz szerszą skalę aplikacji umożliwiających e-partycypację na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Uzyskane za pomocą tych narzędzi informacje mogą bowiem być dodatkowym źródłem danych umożliwiających ograniczanie zachowań dewiacyjnych, a zarazem przyczynić się do racjonalizacji i integracji działań z tym związanych.

Najogólniej rzecz ujmując, *hot spots* to miejsca, w których koncentruje się przestępczość. To obszary, w których dochodzi do większej niż przeciętna liczby zdarzeń kryminalnych i zakłóceń porządku publicznego, lub obszary, w których ludzie narażeni są na wyższe niż przeciętne ryzyko wiktymizacji (Eck i in. 2005). W literaturze podnosi się, że *hot spots* mogą koncentrować w sobie nawet połowę wszystkich zdarzeń kryminalnych popełnianych na danym terenie,

a wiele problemów z przestępczością mogłoby być rozwiązywanych sprawniej i bardziej skutecznie, gdyby skupiono się właśnie na tych miejscach (Braga i in. 2012). Aby jednak móc w pełni korzystać z możliwości, jakie oferują współczesne mapy zagrożeń, trzeba zdawać sobie sprawę, że praca z nimi wymaga specjalnych umiejętności: biegłości w analizie statystycznej oraz co najmniej orientacji w zakresie etiologii przestępczości czy też szerzej w kryminologii. W przeciwnym razie mapa będzie jedynie kolejnym atrakcyjnym wizualnie, ale niewykorzystanym (lub wręcz wadliwie wykorzystanym) „gadżetem”. Wyznaczanie punktów zapalnych nie powinno odbywać się „na oko”, wyłącznie poprzez wzrokową ocenę nagromadzenia punktów lub oznaczenie bezwzględnej liczby zdarzeń na danym terenie. Takie podejście może prowadzić do uznania za *hot spots* obszaru zbyt dużego lub takiego, w którym liczba zdarzeń jest relatywnie duża, ale współczynnik przestępczości stosunkowo niewielki. Natomiast *hot spots* to miejsca, w których podwyższone natężenie przestępczości nie jest przypadkowe.

Co więcej, czynniki, które powodują wzrost liczby przestępstw w *hot spots*, będących pojedynczymi punktami (adresami na mapie zagrożeń), mogą się istotnie różnić od tych, które stymulują wzrost zachowań dewiacyjnych w *hot spots* o większej powierzchni. Inne są zarazem działania, które należy przedsięwziąć, aby tak różnie ujęte punkty zapalne zlikwidować. Oprogramowanie mapy umożliwiającej analizę statystyczną może pomóc w wyznaczeniu miejsc wymagających szczególnej uwagi. Sama identyfikacja *hot spots* na mapie zagrożeń, jak również dobór właściwych środków zaradczych, powinny jednak opierać się na zweryfikowanych teoriach z zakresu etiologii przestępczości.

Teoria działań rutynowych zakłada, że popełnienie przestępstwa wymaga zaistnienia trzech elementów w tym samym miejscu i czasie: odpowiedniego obiektu ataku, braku zabezpieczeń przed atakiem oraz zdeterminowanego do popełnienia czynu sprawcy (Cohen i Felson 1979). Ukazuje związek przestępczości z konkretnym miejscem i działaniami administratorów przestrzeni: właścicieli, najemców, zarządców. Jeśli dbają oni o formalną i nieformalną kontrolę społeczną i wprowadzają adekwatne zabezpieczenia (np. ograniczenie dystrybucji alkoholu, założenie kamery monitoringu, zatrudnienie lub zmiana sposobu działania prywatnej firmy ochrony), redukują liczbę okazji przestępczych. Miejsce staje się bardziej atrakcyjne dla tych użytkowników, którzy poszukują lepiej kontrolowanych przestrzeni, a zarazem mniej atrakcyjne dla tych, którzy preferują obszary słabiej „zaopiekowane” i są potencjalnym źródłem problemów z przestępczością (Sherman i in. 1989).

Zgodnie z teorią schematów zachowań przestępczych *hot spots* są zwykle rezultatem wzorców codziennych zachowań sprawców i ofiar oraz następstwem ich interakcji (Brantingham i Brantingham 1981). Potencjalne cele ataku sprawca wyznacza w obrębie tzw. przestrzeni działania (*action space*), której granice

w dużej mierze determinuje rutyna życia codziennego. Sypion-Dutkowska opisuje główne założenia tej teorii, eksponując jej związki z geografią przestępczości:

W tej przestrzeni [przestrzeni działania – przyp. aut.] wyróżnić można miejsca węzłowe (*nodes*) – mieszkania, centra handlowe, miejsca pracy, szkoły, obszary rekreacji i rozrywki oraz łączące je ścieżki (*paths*). W trakcie poruszania się po ścieżkach między węzłami tworzy się przestrzeń świadomości (*awareness space*) przestępcy. (...) Racjonalnie umotywowany i racjonalnie rozumujący sprawca w trakcie rutynowych codziennych działań ma kontakt z relatywnie niewielką częścią obszaru miasta. Spośród postrzeganych i uświadamianych węzłów, ścieżek i krawędzi wybiera odpowiednie obiekty lub ofiary przestępstwa w wieloetapowym procesie decyzyjnym. Rozmieszczenie przestępstw w mieście zależy od jego struktury przestrzennej, zagospodarowania, systemu transportowego i sieci ulicznej (2014: 34).

Aktywność przestępcza będzie zatem zwykle przestrzennie powiązana z codzienną, legalną aktywnością sprawcy, który wyszukuje potencjalne ofiary w drodze do lub z pracy, szkoły, zakupów, zajęć rekreacyjnych itp. To może wyjaśniać m.in. linearną koncentrację niektórych typów czynów zabronionych. Głównymi ciągami komunikacyjnymi przemieszczają się ogromne liczby ludzi – w tym również sprawcy, a zatem miejsca położone wokół nich będą często wiązać się z wyższym ryzykiem wiktyimizacji niż miejsca od nich oddalone. Ponadto niektóre ulice mogą się charakteryzować podwyższonym ryzykiem wiktyimizacji ze względu na wzorce aktywności potencjalnych ofiar (np. szlaki turystyczne skupiające obcokrajowców narażonych na kradzieże kieszonkowe, ulice skupiające kluby nocne, których klienci po zmroku czekają na wejście do klubu, palą papierosy lub piją alkohol, z czym z kolei wiąże się podwyższone ryzyko bójk lub pobicia).

Wreszcie wypracowano co najmniej kilka teorii, które wyjaśniają przestrzenną koncentrację przestępczości na obszarze większym niż precyzyjnie wskazany adres czy ulica. Mogą one stanowić punkt wyjścia do identyfikacji obszarów problemowych na podstawie map zagrożeń, interpretacji przyczyn koncentracji przestępczości oraz wypracowania adekwatnej reakcji. Teoria dezorganizacji społecznej (*social disorganization theory*) koncentruje się na zdolności sąsiedztw (osiedli, dzielnic) do sprawowania nieformalnej kontroli społecznej. Zakłada, że odporność na przestępczość obszarów zurbanizowanych jest silnie powiązana z niezmiennością ich „tkanki społecznej”. Częste zmiany w strukturze społecznej osiedli mieszkaniowych – związane m.in. z dominującym typem prawa do lokalu mieszkańców, migracjami, zmianami demograficznymi – mogą zatem prowadzić do erozji utrwalonych więzi społecznych lub uniemożliwiać ich powstawanie, a w konsekwencji przyczyniać się do wzrostu przestępczości na danym terenie (Bursik i Grasmick 1993; Hirschfield i Bowers 1997).

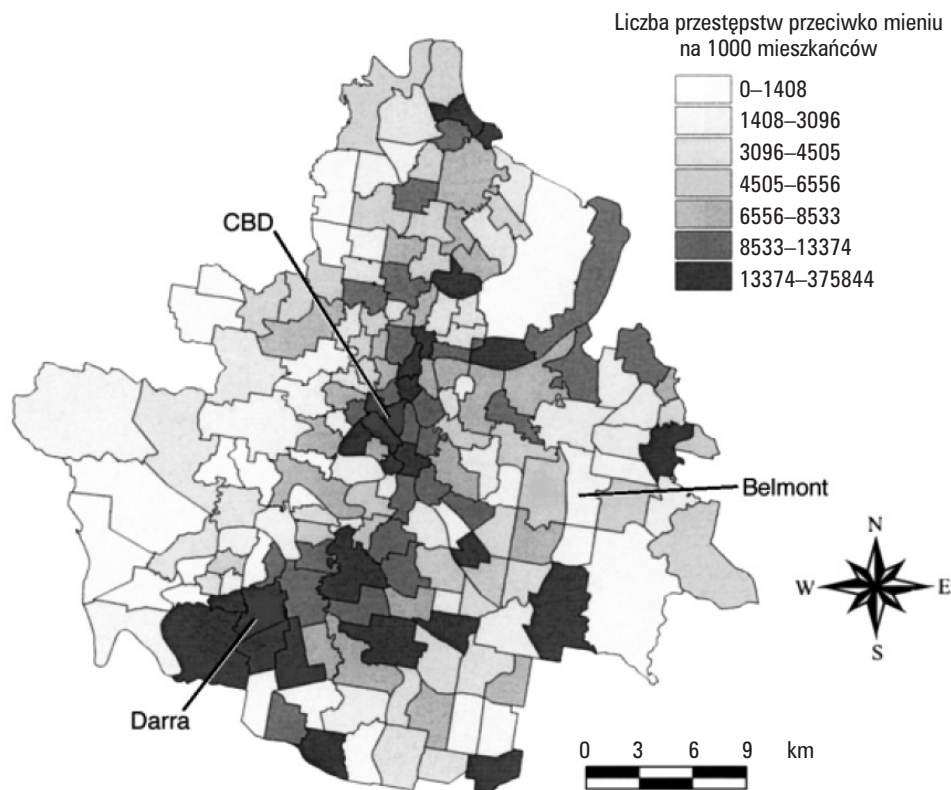
Do podobnych wniosków doszli autorzy teorii kapitału społecznego (*social efficacy theory*). Kluczowym czynnikiem warunkującym skuteczne zapobieganie

przestępczości oraz radzenie sobie z jej konsekwencjami jest kapitał społeczny rozumiany jako gotowość mieszkańców danego obszaru do działania na rzecz dobra wspólnego. Ta właściwość lokalnej wspólnoty jest ściśle uzależniona od wzajemnego zaufania sąsiadów (Sampson i in. 1997: 919).

Na innych aspektach koncentruje się natomiast teoria wybitych szyb (*broken windows theory*). Zakłada ona, że ponadprzeciętne natężenie przestępczości i obaw przed nią na niektórych obszarach jest konsekwencją bagatelizowania znaczenia drobnych naruszeń ładu i porządku, takich jak m.in.: żebractwo, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, hałaśliwe zachowanie młodzieży czy tworzenie nielegalnego graffiti.

Panoszące się w danej okolicy zjawiska naruszania ładu i porządku są dla obywateli znakiem, że rejon nie jest bezpieczny. Pełni obaw i rozważni zaczęą tych dzielnic unikać, zarzucać dotychczasowe nawyki i przyzwyczajenia. Kiedy zabraknie ludzi w sensie fizycznym, zniszczeniu ulegnie mechanizm nadzoru jednych nad drugimi, co w rezultacie doprowadzi do zupełnego rozkładu systemu kontroli społecznej, któremu towarzyszyć będzie postępująca atomizacja społeczeństwa. W końcu zaś w dzielnicy, w której unicestwione zostanie życie miejskie i przestaną normalnie funkcjonować stosunki społeczne, rozwinie się przestępczość (Wilson i Kelling 1982).

W badaniach nad przestępczością analizy statystyczne wraz z ich przestrzennym umiejscowieniem są rozmaicie wykorzystywane – od technik bardzo prostych po skomplikowane. Przede wszystkim mogą być elementem analizy eksploracyjnej. Przykładem wykorzystania prostej techniki statystycznej wraz z odpowiednią wizualizacją wyników są badania Wheelera (2016). Publikacja prezentująca wyniki badań zawiera praktyczne wskazówki odnoszące się do wizualizacji danych o tendencjach rozwojowych przestępczości. Pozwala to na szybsze i bardziej adekwatne rozpoznawanie trendów w tym zakresie. Wykresy zmian w czasie przedstawiane są jako przydatne narzędzie do prezentowania zarówno chwilowego, jak i systematycznego wzrostu bądź spadku przestępczości. Wykorzystanie nieskomplikowanych miar statystycznych, takich jak wariancja czy odchylenie standardowe – w analizie przestrzennej wariogramu i elipsy odchylenia standardowego czy innych specyficznych technik, jak np. zmienności kierunkowej (Suchecky 2010: 70–75) – pozwala na łatwiejszą identyfikację atypowych zmian i podejmowanie adekwatnych reakcji. Przykładowo, gdy liczba kradzieży samochodów na danym terenie będzie znacząco odbiegać od wcześniej zaobserwowanej na tym terenie (określona za pomocą wspomnianych miar statystycznych), będzie to wymagało reakcji służb zmierzającej do poprawy bezpieczeństwa. Często wystarczy już samo przedstawienie zmiennych na mapie (rysunek 1), by umożliwić zaobserwowanie pewnych prawidłowości.



RYSUNEK 1. Przestępstwa przeciwko mieniu w Brisbane (*property crimes*)

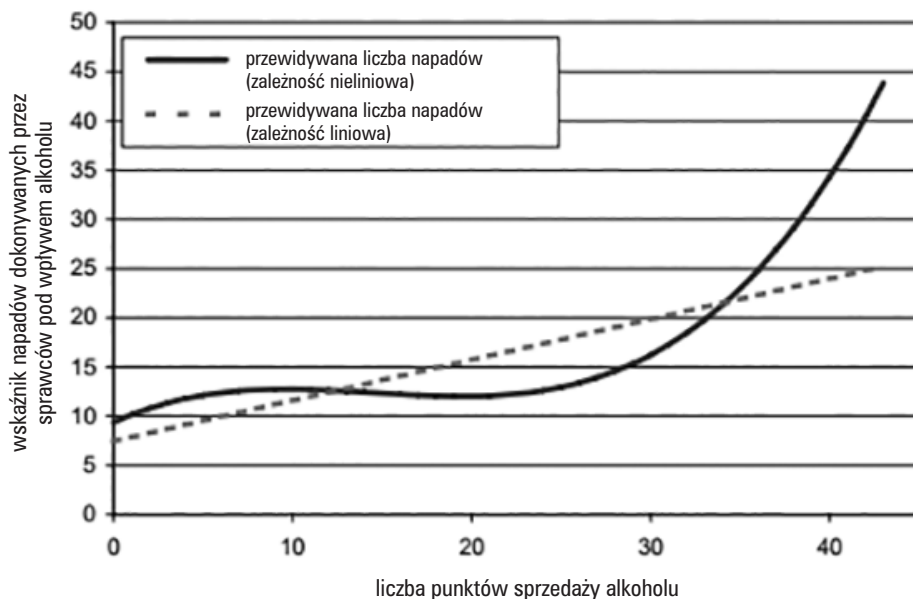
Źródło: Murray i in. 2001: 317.

Oczywiście w badaniach nad przestępczością wykorzystywane są też bardziej skomplikowane techniki i miary statystyczne niż wyżej wspomniane wariancja i odchylenie standardowe. W badaniach przeprowadzonych w Vancouver (Kanada) przez Fitterera i in. (2015) do przewidywania prawdopodobieństwa zaistnienia przestępstwa włamania wykorzystane zostały statystyczne modele predykcyjne. Na podstawie wielu różnych zmiennych (których analiza przedstawiona została w dalszej części niniejszego tekstu) badacze byli w stanie zidentyfikować najważniejsze schematy w zaobserwowanych przypadkach włamań do domów i mieszkań, wyznaczyć miejsca najbardziej narażone na wystąpienie tego typu zdarzeń, a następnie wykorzystać te dane do zwiększenia precyzji przewidywania przyszłych włamań, a co za tym idzie, zwiększenia skuteczności zapobiegania im. Vancouver było także temem dla badań Andersena (2006),



który zestawiał wiele zmiennych populacyjnych z częstotliwością i charakterem zgłoszeń telefonicznych, które otrzymywała miejska policja. Za pomocą skonstruowanego wielowymiarowego autoregresyjnego modelu przestrzennego Andersen uzyskał kolejne argumenty potwierdzające adekwatność teorii działań rutynowych do badania przestrzennego wymiaru przestępczości, a więc zależność między aktywnością kryminalną sprawców a miejscem zatrudnienia i wykonywania innych codziennych aktywności. Opis możliwości zastosowania mapowania w statystycznych modelach predykcyjnych można także znaleźć – w odniesieniu do Lizbony (Portugalia) – w studium Ferreiry i in. (2012) oraz Chaineya i in. (2008), którzy podobne modele wykorzystywali w Londynie (UK).

Wyżej opisane techniki, w szczególności wielowymiarowe autoregresyjne modele przestrzenne, można również wykorzystać do zbadania natury relacji między przestępczością a konkretną, ugruntowaną teoretycznie zmienną. Przykładem może być analiza związku pomiędzy liczbą napadów dokonywanych przez sprawców pod wpływem alkoholu a liczbą punktów jego sprzedaży w Melbourne (Australia), którą wykonał Livingston (2008). Wynik wskazuje, iż związek ten ma nieliniowy charakter (rysunek 2).



RYSUNEK 2. Przykład relacji między napadami dokonywanymi przez sprawców pod wpływem alkoholu oraz liczbą punktów sprzedaży alkoholu

Źródło: Livingston 2008: 626.



Innymi badaniami, w których sprawdzany był związek liczby punktów sprzedaży alkoholu z przestępczością na danym obszarze była analiza zespołu Gormana (2001) przeprowadzona w Camden (New Jersey, USA). Tu okazało się, że przy kontroli zmiennych społeczno-ekonomicznych większe zagęszczenie takich punktów skutkuje wzrostem liczby przestępstw z użyciem przemocy. Tę myśl rozwinął jeden z członków zespołu – Gruenewald, którego przeprowadzone kilka lat później w Kalifornii badania sugerują, że efekt ten jest szczególnie silny w przypadku obszarów zamieszkałych przez osoby o niższym dochodzie (Gruenewald i in. 2006).

Najbardziej zaawansowane programy posługują się sztucznymi sieciami neuronowymi w celu poprawienia jakości przewidywania. Podejście takie można obserwować już od końca lat 90. XX wieku. Olligschlaeger (1997) opisuje m.in. wykorzystanie sieci neuronowych w systemie ostrzegania przed ulicznym handlem narkotykami i przestępstwami powiązanych z tym zjawiskiem w Pittsburghu (USA).

To oczywiście jedynie przykładowe i podstawowe techniki statystycznej analizy danych pomocne przy ustalaniu prawidłowości w przestrzennym rozkładzie przestępczości. Literatura na ten temat jest bardzo obszerna<sup>2</sup>. Dysponujemy całymi czasopismami, które są poświęcone temu właśnie zagadnieniu, w których objaśniane są zawiłości analizy *hot spots*<sup>3</sup>. Trafność wielu z opisywanych w nich metod udało się zweryfikować w praktyce (Battin 2009), co pozwala uniknąć dotychczas zidentyfikowanych błędów oraz znaleźć rozwiązania nieuchronnych problemów i dylematów, jakie wiążą się z niełatwą problematyką mapowania przestępczości. Aby prawidłowo wskazać rzeczywiste punkty zapalne, należy uwzględnić wiele czynników środowiskowych, które mogą determinować nawarstwianie się problemów z przestępczością w danym miejscu. Dopiero umiejętne interpretacja danych, oparta na wiedzy kryminologicznej, pozwala właściwie dobrać jednostkę i metody analizy oraz nadać sens uzyskanym wynikom obliczeń. Każdorazowo konieczne jest gruntowne przemyślenie co najmniej kilku węzłowych kwestii. Po pierwsze, należy rozważyć cel analizy. Można bowiem rozróżnić co najmniej dwa typy analiz ze względu na założone cele – ogólną oraz zogniskowaną (Eck i in. 2005). Pierwsza służy ustaleniu, czy i gdzie w ramach badanego obszaru zlokalizowane są *hot spots* oraz sprawdzeniu, czym to jest spowodowane. Na przykład opisana przez Feng i in. (2016) analiza przestrzennego rozkładu przestępczości przeciwko mieniu

<sup>2</sup> Kompleksowe opracowania na ten temat to m.in. Clarke i Eck 2005; Hirschfield i Bowers 2003; Liu i Eck 2008; McCue 2007; Weisburd i in. 2009. Ponadto opublikowano wiele artykułów w czasopismach i publikacjach zbiorowych. Zobacz na przykład: Ratcliffe 2010b; Ratcliffe i Taniguchi 2008; Rice i Smith 2002; Roh i Leipning 2005; Roman 2005; Sukanya i in. 2012.

<sup>3</sup> Dotychczas opublikowane numery czasopisma „Crime Mapping & Analysis News” znaleźć można pod adresem: <https://crimemapping.info/>.

w Pekinie dowiodła jego policentrycznej koncentracji oraz silnego powiązania z infrastrukturą transportową i handlową. Okazało się również, że przestrzenna dystrybucja przestępstw ulegała dość istotnym zmianom na przestrzeni roku, co trudno było ustalić opierając się na statystykach kryminalnych, które w ramach poszczególnych dzielnic wskazywały na względnie stabilny poziom przestępczości w poszczególnych miesiącach.

Z kolei badania zogniskowane polegają na szczegółowym identyfikowaniu przyczyn konkretnych zjawisk, które koncentrują się wokół wyszczególnionych miejsc. Jako przykład wskazać tu można prowadzoną w Anglii i Walii analizę tzw. obszarów o wysokim natężeniu przestępczości (*high-intensity crime areas*), przy czym uściślić należy, że chodziło o przestępczość z użyciem przemocy oraz handel narkotykami. W obszarach wskazanych przez lokalną policję jako szczególnie pod tym względem niebezpieczne badano wiele zmiennych socjoekonomicznych, które miały dostarczyć charakterystyki zamieszkującej je populacji. Brano pod uwagę zarówno zmienne dotyczące warunków społeczno-bytowych mieszkańców (m.in. poziom bezrobocia, warunki mieszkaniowe, posiadanie samochodu, liczba dzieci w gospodarstwie domowym, odsetek rodzin niepełnych), jak i te świadczące o poziomie społecznej spójności (odsetek gospodarstw domowych usytuowanych w ramach tzw. *non-permanent accommodation*<sup>4</sup>, odsetek osób mieszkających na danym terenie krócej niż rok, heterogeniczność etniczna). Ponadto wzięto pod uwagę cechy samego otoczenia – zagęszczenie ludności, widoczne przejawy nieporządku (np. oznaki wandalizmu, niszczenie mienia, zaśmiecenie). Poprzez poznanie struktury społeczno-demograficznej badanych rejonów oraz rozkładu przestrzennego zaobserwowanych dysfunkcji starano się skorygować diagnozę dokonaną przez policjantów. W rezultacie z większą precyzją wyznaczono miejsca wymagające szczególnej uwagi policji i ponadprzeciętnych nakładów (Craglia i in. 2001).

Współczesna technologia umożliwia analizę *hot spots* na obszarach różnej wielkości, poczynawszy od pojedynczych adresów aż po osiedla, dzielnice lub całe miasta. Aby zatem dokonać właściwej identyfikacji miejsc faktycznie lub potencjalnie niebezpiecznych, należy odpowiednio dobrać typ obserwowanego obszaru, czyli jednostkę analizy. Mogą to być miejsca zapalne, czyli punkty w przestrzeni miejskiej, które charakteryzuje ponadprzeciętne nagromadzenie przestępczości, dające się zlokalizować pod konkretnym adresem (budynek lub obszar przed budynkiem, niewielki skwer itp.). Często mają one jednego właściciela i określoną funkcję, np. mieszkalną, komercyjną, wypoczynkową, natomiast na mapę nanoszone są w postaci symboli graficznych, np. punktów

---

<sup>4</sup> Chodziło tu o wszelkie przejawy zakwaterowania w budynkach albo obiektach tymczasowych lub mobilnych, np. przyczepach kempingowych, samochodach, łodziach, domkach działkowych, szopach, kontenerach.

czy rysunków o różnym rozmiarze lub kolorze (w zależności od liczby popełnionych przestępstw i wykroczeń). Oprócz tego przedmiotem analizy mogą być również ulice lub całe obszary zapalne (sąsiedztwa albo inne administracyjne, fizycznie lub społecznie wyodrębnione obszary podwyższonej koncentracji przestępczości).

W tym ostatnim przypadku osobnym problemem wymagającym rozważenia jest sposób wyznaczania granic terenu podlegającego analizie. Oprogramowania map oferują tu kilka możliwości, z których żadna nie jest wolna od poważnych ograniczeń. Możliwe jest np. wykorzystanie elips przestrzennych (program wyznacza eliptyczne obszary spełniające zdefiniowane kryteria związane z koncentracją przestępczości, np. minimalną liczbę zdarzeń) lub terenów wydzielonych przez istniejące granice administracyjne lub geograficzne (np. dzielnic, osiedli, krain geograficznych, okręgów wyborczych). Problem z pierwszą metodą polega oczywiście na tym, że *hot spots* nie przybierają naturalnie kształtu eliptycznego, a zatem metoda ta może jedynie orientacyjnie wskazywać miejsca wymagające szczególnego zainteresowania. Nie mniej trudności rodzi lokalizowane *hot spots* w ramach istniejących granic wyznaczających obszary o zróżnicowanym rozmiarze i własnej specyfice demograficznej, gospodarczej i geograficznej. Na przykład w dzielnicy stosunkowo dużej może być zlokalizowanych dostatecznie wiele punktów, aby stworzyć *hot spot* (na podstawie zdefiniowanych przez użytkownika wartości progowych), w rzeczywistości jednak będą to rozproszone i niepowiązane ze sobą zdarzenia. Konieczne jest zatem zachowanie ostrożności przy formułowaniu wspomnianych kryteriów. Obie metody pomijają bariery fizyczne (np. rzeki, szerokie drogi, duże obszary zielone, centra handlowe) i społeczne, które mogą mieć decydujący wpływ na to, czy stwierdzimy występowanie *hot spot* w danym miejscu oraz jak oznaczymy jego granice. Choć bowiem z punktu widzenia wyznaczonych parametrów pomiaru incydenty mogą stwarzać wrażenie powiązanych ze sobą, w rzeczywistości – ze względu na istniejącą barierę – mogą nie mieć ze sobą nic wspólnego.

Problem zróżnicowanych kształtów i wielkości poszczególnych obszarów jest częściowo możliwy do przezwyciężenia poprzez wykorzystanie jednolitych kwadratowych komórek o zdefiniowanej przez użytkownika wielkości. Metoda ta jednak (podobnie jak eliptyczna, choć w mniejszym zakresie) w dalszym ciągu narzuca kształt, w ramach którego prowadzona jest analiza, a który nie odpowiada naturalnym granicom.

Aby wykryć obecność *hot spots* i wyznaczyć ich granice, konieczne jest również właściwe ustalenie siły przestrzennych relacji pomiędzy różnymi incydentami. Własność ta określana jest mianem zależności przestrzennej (*spatial dependence*). Zależność przestrzenna musi być mierzona w celu ustalenia limitu odległości pomiędzy zdarzeniami przestępczymi, który przesądzi o tym, czy dane zdarzenie zostało popełnione w ramach *hot spot*, czy też poza nim. To

natomiast wymaga znajomości struktury przestrzennej badanych obszarów. Roncek i in. (1996) wykazali empirycznie, że jedna ósma mili to dystans, który powinno się uwzględniać, wyznaczając *hot spots* w ramach osiedli charakteryzujących się zwartą zabudową i samowystarczalnością (przeważają one w takich miastach jak np. Philadelphia czy Chicago) – mieszkańcy mogą w nich zaspokoić większość podstawowych potrzeb. Jednak miasta takie jak np. Las Vegas lub Fort Lauderdale mają kompletnie inną strukturę – osiedla są rozproszone, a mieszkańcy, aby cokolwiek załatwić, muszą zwykle pokonywać samochodem duże dystanse. Tu *hot spots* powinny być zatem bardziej rozległe.

Jak już wyżej wspomniano, aby zrozumieć, jakie są przyczyny koncentracji przestępczości w ramach *hot spots* oraz jak temu zjawisku przeciwdziałać, obok wiedzy statystycznej konieczna jest znajomość kryminogennych czynników społecznych i przestrzennych. Znajomość teorii kryminologicznych oraz dotychczas prowadzonych badań ułatwi dobór właściwych zmiennych<sup>5</sup>. Z uwagi na ograniczenia objętościowe tego artykułu, szczególną uwagę poświęcono w nim tym zmiennym, które wykorzystywane były dotychczas w dotyczących przestępczości modelach predykcyjnych, szerzej opisywanych w dalszej części tekstu. Badania te prowadzone były głównie w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i w Europie Zachodniej, co niewątpliwie ma wpływ na rodzaj zmiennych, które okazały się statystycznie istotne.

Fitterer i in. (2015) oraz Andersen (2006) wykorzystali w swoim modelu takie zmienne, jak dominujący na danym terenie typ zabudowy (funkcjonalnie – usługowy, biurowy, mieszkalny; a wśród mieszkalnych – jednorodzinny, wielorodzinny), uśredniona wartość nieruchomości czy uśredniona wartość gruntu. Czynnikiem uznanym za potencjalną determinantę przestrzennego rozkładu przestępczości był również układ dróg i infrastruktura komunikacyjna. Fitterer i in. (2015) oraz Boivin (2013) za istotne uznali zagęszczenie sieci dróg (z uwzględnieniem dróg głównych i bocznych), a także bliskość stacji metra. Także liczba i rozmieszczenie lamp ulicznych miały wpływ na precyzję modelu.

Jedną z najważniejszych grup zmiennych wykorzystywanych w modelach predykcyjnych w badaniach nad przestępczością są zmienne związane z socjoekonomiczną charakterystyką populacji. Fitterer i in. (2015), Andersen (2006), Boivin (2013) oraz Deane i in. (2008) analizowali m.in.: procent niepełnych rodzin w okolicy, procent rodzin korzystających ze świadczeń socjalnych, wskaźnik bezrobocia, liczbę rozwodów, a nawet liczbę dzieci urodzonych poza małżeństwem. Istotne okazywały się również dane dotyczące wykształcenia mieszkańców (procent absolwentów szkół średnich, absolwentów szkół

---

<sup>5</sup> Warto zwrócić uwagę, że niektóre programy do analizy danych umożliwiają uwzględnienie w analizie *hot spots* podstawowych zmiennych socjodemograficznych, socjoekonomicznych czy środowiskowych (np. Crimestat®, SaTScan™).

wyższych), a także ich wieku, ze szczególnym uwzględnieniem procentowego udziału młodych ludzi w populacji. Kulturowo uwarunkowanym czynnikiem, który w Polsce nie miałby zapewne bardzo dużego znaczenia, jest zróżnicowanie etniczne populacji zamieszkującej dany teren. W badaniach Andersena (2006), Boivina (2013) oraz Deane i in. (2008) istotny okazał się stopień etnicznej heterogeniczności populacji.

Kluczowym aspektem, który należy wziąć pod uwagę, jest natomiast ilościowa charakterystyka populacji. W tej grupie znajdują się takie zmienne, wykorzystane m.in. przez Fitterera i in. (2015), Andersena (2006), Boivina (2013) oraz Deane i in. (2008), jak: zagęszczenie populacji, jej zmiany ilościowe w dłuższym czasie (wzrost lub spadek), a także faktyczne zagęszczenie ludzi uwzględniające nie tylko mieszkańców, ale też osoby korzystające z danej okolicy, a zamieszkujące gdzie indziej. Szczególnie istotne jest to w przypadku centrów miast, gdzie jest mniej mieszkańców, a więcej turystów, studentów, pracowników i innych osób korzystających z tego, co centrum miasta oferuje, a mieszkających poza nim.

Nie bez znaczenia w analizie *hot spots* jest również typ przestępczości, który interesuje badacza. Należy mieć na względzie choćby to, że przestrzenna dystrybucja przestępczości różni się w przypadku przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu oraz przestępstw przeciwko mieniu. Ponadto różnice mogą również występować w ramach tych kategorii. Przestępczość jest generalnie wyższa w centrach miast, gdzie koncentruje się biznesowa, komercyjna i rozrywkowa aktywność mieszkańców oraz osób spoza miasta, co potwierdzają liczne wyniki badań weryfikujące założenia teorii działań rutynowych (zob. np. Ackerman i Murray 2004; Andersen 2006; Cahill i Mulligan 2007; Liu i in. 2016). Dotyczy to zarówno przestępstw przeciwko mieniu, jak i tych z użyciem przemocy (*violent crimes*), jednak nie wszystkich. Na przykład Feng i in. (2016) w badaniach nad przestępczością przeciwko mieniu prowadzonych w Pekinie wykazali, jak bardzo różni się dystrybucja przestrzenna *hot spots* w zależności od typu czynu zabronionego. Kradzieże z włamaniem oraz kradzieże samochodów dominowały w największych dzielnicach mieszkalnych i handlowych, jednak przede wszystkim w tych, które były dobrze skomunikowane (okolice największych węzłów komunikacyjnych), a więc dawały sprawcy szanse łatwej ucieczki. Tymczasem jeśli chodzi o kradzieże rzeczy i akcesoriów z samochodów, koncentrowały się one głównie w bogatych dzielnicach mieszkalnych i reprezentacyjnych (np. okolice siedzib dyplomatycznych) oraz centrach życia nocnego. Kradzieże kieszonkowe przeważały głównie w dzielnicach handlowych, rozboje zaś w słabiej zaludnionych obszarach sąsiadujących z popularnymi dzielnicami handlowymi. Z kolei w badaniach amerykańskiego National Institute of Justice dowiedziono, że decydujące znaczenie w rozkładzie przemocy domowej ma nie tyle położenie nieruchomości, ile jej status właścicielski (pośrednio również profil



społeczno-ekonomiczny mieszkańców). Analiza skoncentrowana na poszczególnych typach czynów zabronionych wykazała, że przestępstwa popełniane w sferze publicznej odnotowywano głównie w centrach miast. Tymczasem *hot spots* w zakresie przemocy domowej zlokalizowane były głównie na osiedlach komunalnych, niezależnie od ich położenia (Wilson i Everett 2004 przywoływane za: Eck i in. 2005).

Jak wskazują Feng i in., „w studiach nad dynamiką przestępczości nie poświęcano dostatecznej uwagi systematycznym badaniom aspektów temporalnych, w porównaniu z wymiarem przestrzennym” (2016: 3227). Tymczasem przestrzenna analiza danych dotyczących przestępczości nie musi, a nawet nie powinna, oznaczać rezygnacji z wymiaru czasowego. Upływ czasu może utrudniać uchwycenie *hot spots*. Określone przestępstwa mogą bowiem występować szczególnie często o jakiejś porze (np. nad ranem lub tylko wieczorami), jedynie w określonym czasie w ciągu roku (np. w lecie) albo przy okazji jakichś specjalnych wydarzeń (np. meczów lokalnych drużyn sportowych). Uwzględnienie zbyt szerokiego interwału czasowego może spowodować niedostrzeżenie ewidentnego miejsca koncentrowania się przestępczości lub – wręcz przeciwnie – dostrzeżenie zbyt wielu takich miejsc. Dobór adekwatnego czasu obserwacji przestrzennej jest zatem niezwykle istotny. Prowadzone są także longitudinalne badania nad przestępczością w ujęciu przestrzennym, jak np. analiza przestępczości w Seattle (USA) w ciągu 14 lat, przeprowadzona przez Weisburda i jego zespół. Takie podejście pozwala zidentyfikować i opisać występujące trendy w rozkładzie, charakterze i nasileniu przestępczości. To konkretne badanie zakwestionowało charakter procesu spadku przestępczości w Seattle w latach 90. XX wieku, podnosząc, że został on wygenerowany przez gwałtowne zmiany, które zaszły jedynie na niewielkim obszarze miasta, a więc nie ma on charakteru powszechnego dla całej aglomeracji (Weisburd i in. 2004).

Mapa zagrożeń może być znakomitym narzędziem pozwalającym na analizę rozmaitych danych ilościowych i przestrzennych. Aby jednak było to możliwe, konieczne jest zebranie wszechstronnych informacji, zarówno na temat bezpieczeństwa, jak i warunkujących jego poziom innych zjawisk, oraz zapewnienie ich profesjonalnej analizy i interpretacji. To ostatnie wymaga nie tylko dogłębnej znajomości oprogramowania obsługującego mapę zagrożeń, ale także co najmniej podstaw statystyki i kryminologii. Tylko połączenie podobnej wiedzy i umiejętności pozwoli na dokonanie bardziej zaawansowanych obliczeń, w tym: wybór i wykorzystanie właściwych metod analizy statystycznej, dobór jednostki analizy, wybór zmiennych i ich powiązanie z konkretnym *hot spot*. Obsługa mapy to zatem zadanie wymagające specjalistycznych umiejętności. Są one potrzebne również do przygotowania właściwej procedury prezentacji danych różnym kręgom podmiotów, np. przedstawicielom władz lokalnych lub instytucji miejskich, a nade wszystko mieszkańcom. Bez fachowej analizy danych,

a następnie przystępnej ich prezentacji, mapy nie tylko nie będą przydatnym źródłem wiedzy dla „laików”, ale wręcz źródłem dezinformacji i przekłamań. W światowej literaturze naukowej mówi się wręcz o problemie estetyzacji zagrożeń (*new aesthetic of danger*), który do pewnego stopnia jest nieuchronną konsekwencją udostępniania map zagrożeń szerszej publiczności. Jako narzędzia wizualizacji przestępczości mapy muszą być czytelne, co wymusza pewne uproszczenia, m.in. eksponowanie zdarzeń najpoważniejszych, stosowanie sugestywnych barw i obrazów, ogólnikowe legendy. To natomiast może powodować fałszywe wyobrażenia na temat skali zagrożenia oraz nieproporcjonalny do niego niepokój. Jak argumentuje Wallace: „Ponieważ wykorzystywanym ikonom nie przypisuje się precyzyjnego znaczenia, krajobraz przedstawiony na mapie przestępczości jest naszpikowany budzącymi lęk etykietami, zaś stopień powagi zagrożenia pozostawiony jest wyobraźni odbiorcy” (2009: 13). Z tego względu decyzja o udostępnieniu wybranych danych z mapy zagrożeń osobom postronnym (w tym w szczególności mieszkańcom) powinna być podejmowana z rozważą. Dane zaś wraz z odpowiednim komentarzem wyjaśniającym wszelkie zawiłości powinny zostać przygotowane przez specjalistę z uwzględnieniem dobrych praktyk w tym zakresie<sup>6</sup>.

Przeprowadzenie profesjonalnej analizy *hot spots* wymaga przede wszystkim zgromadzenia danych dotyczących stwierdzonych przestępstw i wykroczeń. Oczywiście priorytetem jest stworzenie bazy najświeższych danych pozwalających zdiagnozować stan obiektywnego bezpieczeństwa obywateli. Obserwowanie przestrzennej dynamiki przestępczości wymaga jednak ponadto wprowadzenia danych z lat wcześniejszych. Docelowo optymalne byłoby korzystanie z oprogramowania, które umożliwiałaby bieżącą aktualizację danych wprowadzanych do wewnętrznych baz danych przez policję, straż miejską lub inne podmioty. Warto rozważyć również możliwość pomiaru subiektywnego aspektu bezpieczeństwa mieszkańców i ustalenia korelacji pomiędzy poczuciem bezpieczeństwa obywateli a faktycznymi zagrożeniami na danym terenie. Niestety prowadzenie cyklicznych badań poczucia bezpieczeństwa w polskich miastach należy nadal do rzadkości<sup>7</sup>. Natomiast nawet jednorazowo przeprowadzone badanie może

<sup>6</sup> Zbiór praktycznych wskazówek m.in. na temat projektowania i wykorzystywania map udostępnianych publicznie znaleźć można w pracy Gorr i Kurland 2012: 34–38, 78–82.

<sup>7</sup> W Krakowie regularny pomiar strachu przed przestępczością odbywa się w cyklach półrocznych od 2014 roku na mocy *Porozumienia ws. współpracy na rzecz bezpieczeństwa* zawartego w 2014 roku pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Uniwersytetem Jagiellońskim. Badania prowadzone są za pomocą wywiadów telefonicznych CATI (*Computer Assisted Telephone Interviews*) wśród dorosłych mieszkańców Krakowa na próbie reprezentatywnej ze względu na płeć, wiek oraz dzielnicę zamieszkania (w każdej z 18 dzielnic realizowano po ok. 100 wywiadów – łącznie ok. 1800 respondentów w każdej edycji). Przydatne przy zgłębianiu przestrzennego wymiaru strachu przed przestępczością mogą się okazać australijskie doświadczenia dotyczące wykorzystania mapy do wizualizacji wyników jakościowych badań



być już źródłem użytecznych dla miejskich służb informacji. Warto zatem pamiętać o możliwości wykorzystania danych sondażowych na mapie przy projektowaniu narzędzia badawczego i doborze próby.

Niezbędne jest zaś z całą pewnością wprowadzenie na kolejne warstwy mapy zagrożeń danych dotyczących czynników mogących mieć związek z powstawaniem *hot spots*. Jak już wcześniej podkreślano, każde miejsce w przestrzeni ma swoją unikatową charakterystykę przestrzenną i społeczną, która w dużym stopniu determinuje to, czy i w jakim stopniu stanie się ono miejscem atrakcyjnym dla przestępczej aktywności. Właściwie zidentyfikowanie punktów/ulic/obszarów zapalnych i ich granic jest poważnie utrudnione, jeśli na mapie widnieją jedynie dane dotyczące liczby przestępstw i wykroczeń. Z tego względu pożądanym jest pozyskanie i naniesienie na kolejne warstwy mapy również danych dotyczących czynników przestrzennych, środowiskowych oraz społeczno-ekonomicznych, które mogą być powiązane z koncentracją przestępstw i wykroczeń na danym terenie (zmiennych niezależnych w analizie). Bardzo przydatne mogą okazać się też dane, które pomagają dokonać trafnego wyznaczenia *hot spots* (np. na temat ruchu turystycznego, wzmożonego ruchu populacji<sup>8</sup>) oraz dane dotyczące podejmowanych już innych aktywności w zakresie zapobiegania przestępczości (np. kamer monitoringu wizyjnego).

Oczywiście zakres i charakter gromadzonych i uwzględnianych w analizie danych powinien mieć nie tylko naukowe, ale również praktyczne i ekonomiczne uzasadnienie. Z tego względu godne polecenia wydaje się przede wszystkim wykorzystanie tzw. modeli predykcyjnych. Poprzestawanie wyłącznie na wykorzystaniu podstawowych miar statystycznych i wizualizacji posiadanych danych

---

nad tym zjawiskiem. Doran i Burgess (2012) w książce *Putting Fear of Crime on the Map. Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems* opisali zastosowanie badań sondażowych, obserwacyjnych oraz danych statystycznych do stworzenia wielowarstwowej mapy. Wykorzystano w nich pięcioczęściowy sondaż nakierowany na przestrzenno-czasowy aspekt strachu przed przestępczością, zawierający bardzo interesujące pytania m.in. o poczucie zagrożenia przestępczością oraz stosowane środki ostrożności, które zadawane były w kontekście codziennej aktywności (w formie dzienniczka przeżyć i aktywności). Ponadto wykorzystano pytania kasusowe o poczucie zagrożenia w hipotetycznych sytuacjach. Subiektywne ryzyko wiktymizacji badano z użyciem mapy terenu (prośba o wskazanie na mapie okolic, w których najbardziej prawdopodobne jest zostanie ofiarą). Ponadto dokonywano obserwacji z samochodu, aby oszacować stopień lokalnego nieporządku. Oznaczano na liście występowanie (lub brak) poszczególnych oznak nieporządku oraz przypisano im wagi w zależności od zaobserwowanych przejawów.

<sup>8</sup> Miejsca wzmożonego przepływu populacji to m.in. miejsca o dużym natężeniu ruchu turystycznego i ruchu mieszkańców (np. poranny i popołudniowy szczyt, trasy przemieszczania się komunikacją miejską z/do domu do/z pracy). Tzw. *ambient population estimate* wiąże się z koniecznością wyróżnienia miejsc, w których odniesienie do liczby mieszkańców mogłoby fałszywie generować *hot spots*. Na przykład w ścisłych centrach dużych miast mieszka przeważnie stosunkowo niewiele ludzi, na co dzień jednak przebywa tam ogromna liczba osób – turystów czy też osób, które tam pracują lub studiują.

oznaczałoby trudną do uzasadnienia rezygnację z ogromnego potencjału mapy dostępnego bez ponoszenia dodatkowo znaczących nakładów. Z drugiej strony wykorzystanie najnowszych technologii w postaci sieci neuronowych leży obecnie poza możliwościami, także finansowymi, większości polskich miast. Propozycją rozsądnego kompromisu wydaje się w tej sytuacji wykorzystanie wielowymiarowego autoregresyjnego modelu przestrzennego.

Analiza regresji polega na budowaniu modelu określonych związków zachodzących w rzeczywistości, czyli zależności pomiędzy zmiennymi niezależnymi a zmienną zależną. Na podstawie modelu możemy przewidywać konkretne wartości zmiennej zależnej (nastawienie prognostyczne) lub oceniać mechanizm wpływu poszczególnych zmiennych na zmienną zależną (nastawienie na wyjaśnianie: Krejtz i Krejtz 2007: 365–376). Praktycznie rzecz ujmując, analiza regresji może nam pozwolić udzielić odpowiedzi na takie pytania jak:

- jaka jest oczekiwana wartość zmiennej zależnej dla obserwacji o danej konfiguracji wartości zmiennych niezależnych,
- jak silny jest wpływ zmiennych niezależnych na zmienną zależną,
- o ile zmieni się wartość zmiennej zależnej przy zmianie wartości poszczególnych zmiennych niezależnych i przy założeniu, że pozostałe zmienne niezależne nie zmieniają się,
- jak zmieni się wartość zmiennej zależnej w następnym okresie, jeśli wartość zmiennej niezależnej wyniesie  $X$  – czyli pozwala na prognozowanie.

Odpowiedzi na te właśnie pytania powinny leżeć w kręgu zainteresowania każdego, kto chce badać złożoną naturę zjawiska, jakim jest przestępczość.

Analiza regresji i będący jej wynikiem model predykcyjny często w przypadku badań nad przestępczością są specyficzne, ponieważ zakorzenione przestrzennie poprzez wykorzystanie danych z mapy zagrożeń. Powoduje to konieczność podjęcia decyzji, jaka jednostka przestrzenna zostanie wykorzystana w analizie i modelu. W przywoływanych wcześniej badaniach była to często jednostka siatki nałożonej na mapę miasta. Przykładowo, w badaniach Fitterera i in. (2015), Vancouver zostało podzielone na kwadraty o bokach 200 m. Rozwiązanie takie, jak już wyżej wspomniano, ma zarówno wady, jak i zalety. Z jednej strony jest proste – za pomocą komputera na mapę można nałożyć siatkę o dowolnej skali, jak również łatwo tę skalę modyfikować. Jednakże z drugiej strony, podział taki jest sztuczny i nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Granice wydzielonych obszarów przebiegają w poprzek osiedli, ulic, a nawet pojedynczych budynków.

W związku z tym, że model przygotowywany w ramach programów bezpieczeństwa dla miasta powinien mieć zastosowanie praktyczne, lepszym rozwiązaniem wydaje się skorzystanie z takich jednostek podziału przestrzeni, które opierają się na pewnych rzeczywiście istniejących granicach przestrzennych. Jedną z takich jednostek, którą chcielibyśmy zaproponować do analizy

przestępczości w polskich miastach, jest obręb ewidencyjny. Jest to jednostka powierzchniowa podziału kraju wyodrębniona dla celów ewidencji gruntów i budynków, czyli katastru nieruchomości w Polsce. Granice obrębów w ramach miast wyznacza się zgodnie z § 7 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.). Powinny one brać pod uwagę granice dzielnicy, osiedla, zespołu urbanistycznego lub obiektu fizjograficznego, co daje nam poszukiwane zakorzenienie w rzeczywistości i odniesienie do istniejących w przestrzeni obiektów i granic.

Przestrzenne zakorzenienie modelu predykcyjnego jest także przyczyną pewnych komplikacji technicznych, z którymi trzeba się zmierzyć przy jego konstruowaniu. W przypadku standardowego modelu regresji konstruowanego metodą najniższych kwadratów, konieczne jest spełnienie założenia o braku istotnej korelacji między wykorzystanymi w modelu zmiennymi. Jeśli znaczną część wariancji jednej ze zmiennych niezależnych można wyjaśnić poprzez kombinację liniową pozostałych zmiennych, zmniejsza to poważnie precyzję modelu poprzez zwiększenie błędów standardowych parametrów. W modelach zakorzenionych przestrzennie występuje znaczna przestrzenna autokorelacja wielu zmiennych socjoekonomicznych. Innymi słowy, jednostki przestrzenne znajdujące się blisko siebie mają najczęściej podobne charakterystyki, a co za tym idzie wartości zarówno zmiennych niezależnych, jak i zmiennej zależnej (Boivin 2013). Autokorelacja może więc dotyczyć zmiennej objaśnianej (zależnej), zmiennych objaśnianych (niezależnych), czynnika losowego lub wszystkich tych parametrów jednocześnie (Suchecki 2010: 239).

Na szczęście opracowane zostały odpowiednie funkcje, które korygują błąd przestrzenny modelu i pozwalają na zachowanie braku obciążenia estymatora. Funkcje te mogą występować pod różnymi postaciami, przykładowo:

$$Y = X\beta + \rho \sum_{j=1}^n w_{ij} \epsilon_j + u$$

gdzie  $Y$  jest wartością zmiennej zależnej (przewidywanej, odnoszącej się do prawdopodobieństwa zaistnienia przestępstwa),  $X\beta$  jest macierzą zmiennych niezależnych wraz z parametrami,  $w_{ij}$  jest miarą związku przestrzennego między jednostkami „i” i „j”,  $\rho$  jest miarą siły tego związku,  $u$  zaś jest miarą niesystematycznego błędu. W praktyce konstruowania modelu, gdy stosuje się powyższą funkcję, rozpoczyna się, biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej zmienne niezależne, które są po kolei testowane ze względu na ich istotność statystyczną, a w przypadku jej braku usuwane z modelu (Deane i in. 2008). Sposobów na korektę błędu jest jednak wiele. Wyróżnia się trzy modele procesów interakcji przestrzennych: 1) SSAR – schemat jednoczesnej autoregresji przestrzennej (*simultaneous spatial autoregressive process*), 2) SMA – schemat

przestrzennej średniej ruchomej (*spatial moving average process*) oraz 3) SEC – model przestrzennych składników błędu (*spatial error components model*). Ich dokładna analiza nie jest celem niniejszego tekstu, a omówienie matematycznych właściwości tych modeli jest dostępne w literaturze (np. Suchecki 2010: 242 i n.).

Po dokładnej analizie specyfiki modelu predykcyjnego, który jest wymagany, aby w większym stopniu wykorzystać dane z map zagrożeń w polskich miastach, przy uwzględnieniu przywoływanych wyżej teorii etiologii przestępczości, rekomendujemy do uwzględnienia zmienne wymienione poniżej. Wszystkie dane powinny być dostępne dla odpowiednich wydziałów urzędów miast lub innych podmiotów odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo i porządek publiczny w mieście. Niezbędne jest jednak ich zebranie w jeden zbiór z uwzględnieniem maksymalnie szerokiego przedziału czasowego, co stanowić może poważne wyzwanie.

Pośród zmiennych dotyczących rodzaju zabudowy warto wykorzystania są informacje znajdujące się m.in. w ewidencji gruntów i budynków (rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków) o dominującym na danym terenie typie zabudowy, wartości nieruchomości bądź gruntu oraz roku powstania budynku. Pośród informacji dotyczących sieci drogowej i infrastruktury komunikacyjnej w modelu można wykorzystać dane dotyczące położenia dróg oraz ich typu, rozmieszczenia linii komunikacji miejskiej, a także przystanków i punktów przesiadkowych (co ma znaczenie również ze względu na mobilność przestępców), jak również oświetlenia ulicznego. W celu uwzględnienia lokalnej specyfiki oraz potencjalnego związku z niektórymi typami czynów zabronionych istotne wydaje się też zlokalizowanie punktów sprzedaży alkoholu (z uwzględnieniem ich charakteru oraz czasu działania), czynnych nocą punktów gastronomicznych, szkół (wszystkich stopni, niezależnie od formy organizacyjnej), domów studenckich oraz innych placówek szkolno-wychowawczych, placówek świadczących pomoc socjalną i galerii handlowych. Zgodnie z przywoływaną wcześniej teorią wybitych szyb przydatne mogą się okazać również dane dotyczące drobnych naruszeń porządku społecznego, np. lokalizacji pustostanów lub nielegalnych graffiti na danym obszarze. Zmienną wartą uwzględnienia jest rozmieszczenie kamer monitoringu miejskiego, co umożliwiłoby zaobserwowanie ewentualnego efektu przemieszczania się przestępczości.

W zakresie ilościowej charakterystyki populacji istotne są wszelkie dane dotyczące rozmiaru oraz zagęszczenia populacji wraz z jak najdokładniejszym rozmieszczeniem jej w przestrzeni. Bardzo ważne jest także szacunkowe ustalenie faktycznego zaludnienia terenu, uwzględniające nie tylko mieszkańców, ale także osoby czasowo przebywające w danej okolicy, lecz zamieszkujące gdzie indziej. Można tu wykorzystać m.in. dane z przedsiębiorstw obsługujących komunikację miejską, dotyczące tzw. potoków pasażerskich, a także dane dotyczące natężenia ruchu drogowego. Niezbędny może się okazać dostęp do

danych socjoekonomicznych, w których posiadaniu mogą być m.in. ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie, centra leczenia uzależnień czy komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Przede wszystkim chodzi o informacje na temat liczby osób korzystających ze świadczeń socjalnych. Użyteczne byłoby jednak wykorzystanie większej liczby zmiennych, np. danych na temat liczby niepełnych rodzin, osób korzystających z pomocy w zakresie leczenia uzależnień oraz lokalizacji noclegowni dla bezdomnych czy domów matki i dziecka. Czynniki związane ze zróżnicowaniem etnicznym można pominąć ze względu na trudność w dostępie do danych, niewielkie prawdopodobieństwo istotności takiej zmiennej, a także brak możliwości dokładnego oddzielenia jej wpływu w modelu od wpływu innych zmiennych. Trudne do uzyskania, ale istotne mogą się okazać specyficzne dane dotyczące współczynnika bezrobocia, odsetka populacji młodej (15–18 lat lub osób do 24. roku życia) czy też osób rozwiedzionych, które będą odzwierciedlały zróżnicowanie przestrzenne w obrębie miasta (np. rozmiar bezrobocia w konkretnych dzielnicach, osiedlach, zamiast jednego wskaźnika dla całego miasta). Posiadanie wyżej wymienionych danych w formie jednolitego i uporządkowanego zbioru powinno umożliwić skonstruowanie wartościowego modelu predykcyjnego.

Jednym z najczęściej podnoszonych wobec analizy *hot spots* zarzutów jest jej reaktywność – następczy wobec dewiacyjnych zachowań charakter. Zaproponowany w niniejszym tekście sposób wykorzystania mapy zagrożeń i jej narzędzi analitycznych istotnie odbiega od tak wąskiego ujęcia problemu. Co więcej, systemy geolokalizacji znajdują coraz szersze zastosowania, nie tylko w działalności prewencyjnej, ale również interwencyjnej i pomocowej. W Wielkiej Brytanii wykorzystuje się je np. do badania dostępności pomocy dla ofiar przemocy domowej. Wszelakowość oraz pozytywne zagraniczne doświadczenia związane ze stosowaniem proponowanych tu rozwiązań to jednak nie jedyne argumenty na rzecz ich szerszego wykorzystania w polskich realiach. Warto zauważyć, że wiele współczesnych długofalowych programów rozwoju miast kładzie duży nacisk na wykorzystanie nowych technologii w zapewnianiu wysokiej jakości życia mieszkańców (w tym bezpieczeństwa lokalnego), m.in. poprzez odwołanie do takich koncepcji jak *smart city* czy *resilient city*. Wykorzystanie map zagrożeń doskonale wpisuje się w ten trend. Co więcej, odpowiada na wyrażany we wspomnianych koncepcjach postulat integrowania dostępnych danych diagnostycznych. Oprogramowanie map dopuszcza bowiem często współpracę z systemami monitoringu wizyjnego lub różnego rodzaju aplikacjami przeznaczonymi dla mieszkańców<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Podobne rozwiązania wykorzystywane są za granicą. Na przykład oprogramowanie *Coppweb* umożliwia rejestrację na mapie przez pracowników dokonujących oglądu monitoringu wizyjnego incydentów oraz wydarzeń „podejrzanych”, ale niebędących przestępstwem



Co ważne, wykorzystywanie map przestępczości znakomicie realizuje zarazem postulat wdrażania działań z zakresu prewencji kryminalnej opartej na dowodach naukowych (*evidence-based criminal policy*). Liczba i jakość dostępnych opracowań naukowych pozwala na zdobycie pogłębionej wiedzy o dotychczas rozwijanych sposobach wykorzystywania map i ich adaptację do lokalnych warunków. Krajowe i zagraniczne doświadczenia umożliwiają wybór właściwych, sprawdzonych metod analiz oraz czerpanie inspiracji w zakresie adekwatnej interpretacji danych i doboru zmiennych. Wreszcie użycie map zagrożeń znakomicie wpisuje się w założenia filozofii *community policing* oraz *problem-oriented policing*, stanowiących filary działań policji oraz wielu innych podmiotów działających na rzecz lokalnego bezpieczeństwa w Polsce i na świecie. *Community policing* wiąże się m.in. z koncentracją uwagi na relatywnie niewielkich obszarach borykających się z problemem przestępczości i strachu przed przestępczością; w ramach tych obszarów stymuluje się aktywność społeczności lokalnych w celu usprawnienia formalnej i nieformalnej kontroli społecznej. Istota *problem-oriented policing* tkwi natomiast w identyfikacji przez podmioty zobowiązane do zapewniania bezpieczeństwa najbardziej dotkliwych problemów oraz obszarów ich ponadprzeciętnego natężenia. Z całą pewnością mapa zagrożeń wraz z jej instrumentarium analitycznym może w dużym stopniu przysłużyć się realizacji tak ujętych założeń.

Mapa zagrożeń oraz wykonywana za jej pomocą analiza *hot spots* to wszechstronna i funkcjonalna metoda diagnozy stanu bezpieczeństwa, zapewniająca szerokie spojrzenie na przestępczość jako lokalny problem społeczny. Może pełnić funkcję koordynacyjną i integracyjną, będąc przydatnym narzędziem dla wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i rozwiązywanie innych problemów społecznych. Wymaga współpracy przy gromadzeniu danych, ale także, poprzez ukazywanie przestępczości w kontekście społecznym, sprzyja integracji działań różnych podmiotów. Co więcej, jest to znakomite narzędzie analizy procesów, uwzględniające dynamiczny charakter zjawiska przestępczości, jego zmienność w czasie i przestrzeni, co umożliwia dostosowywanie reakcji właściwych podmiotów do zmieniających się potrzeb i warunków. To natomiast sprzyja ekonomice i efektywności działań policji oraz innych instytucji i organizacji, które mogą alokować siły i środki wedle rzeczywistego zapotrzebowania.

---

ani wykroczeniem poprzez odpowiedni komentarz oraz zdjęcie (rozwiązanie stosowane m.in. w Rotterdamie). W jednej z dzielnic Londynu przeprowadzono z kolei pilotażowy program mapowania poczucia bezpieczeństwa mieszkańców za pomocą prototypu aplikacji badającej strach przed przestępczością w czasie rzeczywistym w konkretnych miejscach, w których znajduje się użytkownik (*Fear of Crime Application*; FOCA). Aplikacja pomaga pokonać podstawową słabość klasycznych badań nad strachem, które mają charakter retrospektywny i zwykle odnoszą się do większych i bliżej nieokreślonych obszarów, np. okolicy miejsca zamieszkania, dzielnicy (Soltnosi i in. 2015).

## Bibliografia

- Ackerman William V. i Alan T. Murray, 2004, *Assessing spatial patterns of crime in Lima, Ohio*, „Cities” 21(5), s. 423–437.
- Andersen Martin A., 2006, *Crime Measures and the Spatial Analysis of Criminal Activity*, „The British Journal of Criminology” 46(2), s. 258–285.
- Boivin Rémi, 2013, *On the Use of Crime Rates*, „Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice” 55(2), s. 263–277.
- Brantingham Patricia L. i Paul J. Brantingham, 1981, *Notes on the Geometry of Crime*, [w:] Paul J. Brantingham i Patricia L. Brantingham (red.), *Environmental Criminology*, Beverly Hills: Sage Publications, s. 27–54.
- Brantingham Paul J. i Patricia L. Brantingham, 1991, *Environmental criminology*, Prospect Heights III: Waveland Press.
- Battin Joshua R., 2009, *Is Hot Spot Policing Effective Empirically?*, „Professional Issues in Criminal Justice” 4(2), s. 35–50.
- Braga Anthony, Andrew Papachristos i David Hureau, 2012, *Hot spots policing effects on crime*, „Campbell Systematic Reviews” 8.
- Bursik Robert J. i Harold G. Grasmick, 1993, *Neighborhoods and Crime: The Dimensions of Effective Community Control*, New York: Lexington Books.
- Cahill Meagan E. i Gordon F. Mulligan, 2007, *Using geographically weighted regression to explore local crime patterns*, „Social Science Computer Review” 25(2), s. 174–193.
- Craglia Massimo, Robert Haining i Paola Signoretta, 2001, *Modelling High-intensity Crime Areas in English Cities*, „Urban Studies” 38(11), s. 1921–1941.
- Chainey Spencer, Lisa Tompson i Sebastian Uhlig, 2008, *The utility of hotspot mapping for predicting spatial patterns of crime*, „Security Journal” 21, s. 4–28.
- Clarke Ronald V. i John E. Eck, 2005, *Crime Analysis For Problem Solvers*. In *60 Small Steps*, Center for Problem Oriented Policing, U.S. Department of Justice.
- Cohen Lawrence E. i Marcus Felson, 1979, *Social Change and crime rate trends: a routine activity approach*, „American Sociological Review” 44, s. 588–608.
- Deane Glenn, Steven F. Messner, Thomas D. Stucky, Kelly McGeever i Charis E. Kubrin, 2008, *Not 'Islands, Entire of Themselves': Exploring the Spatial Context of City-level Robbery Rates*, „Journal of Quantitative Criminology” 24(4), s. 363–380.
- Doran Bruce J. i Melissa B. Burgess, 2012, *Putting Fear of Crime on the Map. Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems*, New York: Springer.
- Eck John E., Spencer Chainey, James G. Cameron, Michael Leitner i Ronald E. Wilson, 2005, *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*, Washington: National Institute of Justice.
- Feng Jian, Ying Dong i Leilei Song, 2016, *A spatio-temporal analysis of urban crime in Beijing: Based on data for property crime*, „Urban Studies” 53(15), s. 3223–3245.
- Ferreira Jorge, Paulo João P. i José Martins, 2012, *GIS for Crime Analysis: Geography for Predictive Models*, „The Electronic Journal Information Systems Evaluation” 15(1), s. 36–49.
- Fitterer Jessica, Trisalyn A. Nelson i Farouk Nathoo, 2015, *Predictive crime mapping*, „Police Practice and Research” 16(2), s. 121–135.
- Goldschneider Magdalena, 2010, *Geografia przestępczości. Uwagi na temat przestrzennych analiz przestępczości przy wykorzystaniu technik cyfrowych*, „Archiwum Kryminologii” XXXII, s. 23–44.
- Gorman Dennis M., Paul W. Speer, Paul J. Gruenewald i Erich W. Labouvie, 2001, *Spatial dynamics of alcohol availability, neighborhood structure and violent crime*, „Journal of Studies on Alcohol” 62(5), s. 628–36.



- Gorr Wilpen L. i Kristen S. Kurland, 2012, *GIS Tutorial for Crime Analysis*, Redlands: ESRI Press.
- Gruenewald Paul J., Bridget Freisthler, Lillian Remer, Elizabeth A. LaScala i Andrew Treno, 2006, *Ecological models of alcohol outlets and violent assaults: crime potentials and geospatial analysis*, „Addiction” 5, s. 666–677.
- Hirschfield Alex i Kate Bowers, 1997, *The effect of social cohesion on levels of recorded crime in disadvantaged areas*, „Urban Studies” 34, s. 1275–1295.
- Hirschfield Alex i Kate Bowers, 2003, *Mapping and Analysing Crime Data. Lessons from Research and Practice*, London–New York: Taylor & Francis.
- Krejtz Izabela i Krzysztof Krejtz, 2007, *Wprowadzenie do analizy regresji jedno- i wielozmiennej*, [w:] Sylwia Bedyńska i Aneta Brzezicka, *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*, Warszawa: Wydawnictwo SWPS Academica, s. 364–384.
- Liu Daqian, Wei Song i Chunliang Xiu, 2016, *Spatial patterns of violent crimes and neighborhood characteristics in Changchun, China*, „Australian & New Zealand Journal of Criminology” 49(1), s. 53–72.
- Liu Lin i John E. Eck, 2008, *Artificial Crime Analysis Systems: Using Computer Simulations and Geographic Information Systems*, New York: Information Science Reference.
- Livingston Michael, 2008, *Alcohol outlet density and assault: a spatial analysis*, „Addiction” 103, s. 619–628.
- McCue Colleen, 2007, *Data Mining and Predictive Analysis. Intelligence Gathering and Crime Analysis*, Burlington: Elsevier.
- Mordwa Stanisław, 2013, *Zastosowanie autokorelacji przestrzennej w badaniach przestępczości*, „Archiwum Kryminologii” XXXV, s. 61–78.
- Mordwa Stanisław, 2015, *Techniki GIS – w poszukiwaniu hot spotów przestępczości*, „Archiwum Kryminologii” XXXVII, s. 279–302.
- Mordwa Stanisław, 2016, *The Geography of Crime in Poland and Its Interrelationship with Other Fields of Study*, „Geographia Polonica” 89(2), s. 187–202.
- Murray Alan T., Ingrid McGuffog, John S. Western i Patrick Mullins, 2001, *Exploratory Spatial Data Analysis Techniques for Examining Urban Crime*, „The British Journal of Criminology” 41, s. 309–329.
- Olligschlaeger Andreas M., 1997, *Artificial neural networks and crime mapping*, [w:] David Weisburd i Tom McEwen (red.), *Crime mapping & crime prevention*, Monsey: Criminal Justice Press, s. 313–348.
- Paynich Rebecca i Bryan Hill, 2010, *Fundamentals of Crime Mapping*, Sudbury: Jones and Barlett.
- Ratcliffe Jerry H., 2010a, *Crime Mapping: Spatial and Temporal Challenges*, [w:] Alex R. Piquero i David Weisburd (red.), *Handbook of Quantitative Criminology*, New York: Springer, s. 5–24.
- Ratcliffe Jerry H., 2010b, *The Spatial Dependency of Crime Increase Dispersion*, „Security Journal” 23(1), s. 18–36.
- Ratcliffe Jerry H. i Travis A. Taniguchi, 2008, *Is Crime Higher Around Drug-Gang Street Corners?: Two Spatial Approaches to the Relationship between Gang Set Spaces and Local Crime Levels*, „Crime Patterns and Analysis” 1(1), s. 17–39.
- Rice Kennon J. i William R. Smith, 2002, *Sociological Models of Automotive Theft: Integrating Routine Activity and Social Disorganization Approaches*, „Journal of Research in Crime and Delinquency” 39(3), s. 304–336.

- Roh Sunghoon i Mark R. Leipning, 2005, *Geographic Profiling and Spatial Analysis of Serial Homicides*, [w:] Fahui Wang (red.), *Geographic Information Systems and Crime Analysis*, Hershey–London–Melbourne–Singapore: Idea Group Publishing, s. 137–152.
- Roman Caterina G., 2005, *Routine Activities of Youth and Neighborhood Violence: Spatial Modeling of Place, Time, and Crime*, [w:] Fahui Wang (red.), *Geographic Information Systems and Crime Analysis*, London: Idea Group Inc., s. 293–310.
- Roncek Dennis W., Ralph Bell i Jeffrey M.A. Francik, 1981, *Housing Projects and Crime: Testing a Proximity Hypothesis*, „Social Problems” 29 (2), s. 151–166.
- Sampson Robert J., Stephen W. Raudenbush i Felton Earls, 1997, *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, „Science” 227, s. 918–924.
- Shaw Clifford R. i Henry D. McKay, 1942, *Juvenile delinquency and urban areas: A study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman Lawrence W., 1995, *Hot spots of crime and criminal careers of places*, [w:] John E. Eck i David Weisburd (red.), *Crime and Place: Crime Prevention Studies*, Monsey: Willow Tree Press, s. 35–52.
- Sherman Lawrence W., Patrick R. Gartin i Michael E. Buerger, 1989, *Hot spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place*, „Criminology” 27(1), s. 27–55.
- Soltmosi Reka, Kate Bowers i Taku Fujiyama, 2015, *Mapping fear of crime as a context-dependent everyday experience that varies in space of time*, „Legal and Criminological Psychology” 20 (2), s. 193–211.
- Sucheckie Bogdan, 2010, *Ekonometria przestrzenna*, Warszawa: C.H. Beck.
- Sukanya M., Thangavel Kalaikumaran i Sai Karthik, 2012, *Criminals and crime hotspot detection using data mining algorithms: clustering and classification*, „International Journal of Advanced Research in Computer Engineering & Technology” 1(10), s. 225–227.
- Sypion-Dutkowska Natalia, 2014, *Spatial conditions of crime patterns in a big city in GIS approach: (case study of Szczecin)*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 43/2015, s. 5–122.
- Wallace Aurora, 2009, *Mapping City Crime and the New Aesthetic of Danger*, „Journal of Visual Culture” 8(1), s. 5–24.
- Wheeler Andrew P., 2016, *Tables and graphs for monitoring temporal crime trends. Translating theory into practical crime analysis advice*, „International Journal of Police Science & Management” 18(3), s. 159–172.
- Wilson Ronald E. i Ronald S. Everett, 2004, *Targeting Violent Crime in Small Communities: A Spatial Data Analysis*, badania niepublikowane, Washington: National Institute of Justice.
- Wilson James Q. i George L. Kelling, 1982, *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, „Atlantic Monthly”, March, s. 29–38.
- Weisburd David, Wim Bernasco i Gerben Bruinsma, 2009, *Putting Crime in its Place. Units of Analysis in Geographic Criminology*, New York: Springer.
- Weisburd David, Shawn Bushway, Cynthia Lum i Sue-Ming Yang, 2004, *Trajectories of Crime at Places: A Longitudinal Study of Street Segments in the City of Seattle*, „Criminology” 42(2), s. 283–322.
- Żółtaszek Józef, 1936, *Rozważania wstępne do taktyki policyjnej*, „Przegląd policyjny”, 1, s. 5–11.

ANNA STRZEBOŃSKA

## Dowody w zarządzaniu miastem. Czy w decyzjach publicznych jest miejsce na naukę?<sup>1</sup>

Generalną tezę artykułu jest twierdzenie, że decyzje o charakterze publicznym podejmowane w polityce miejskiej powinny być oparte na najlepszych dostępnych dowodach. Czy jednak są te „dowody”?

Ciężar dyskusji na temat zasadności oceny miejskich interwencji publicznych można przenieść na grunt rozważań na temat tego, co dokładnie rozumie się przez pojęcie „dowód” (*evidence*). Sięgając do definicji *Słownika języka polskiego*<sup>2</sup> za dowód uznaje się „okoliczność lub rzecz dowodzącą czegoś, świadczącą o czymś”. Innymi słowy, dowody mogą być wykorzystane na poparcie wniosku, nie są jednak z nim tożsame. Dowody nie mają mocy podejmowania decyzji. Decyzję podejmuje ludzie w danym kontekście, np. twórcy miejskich polityk publicznych. Takie rozumienie dowodów ma wiele konsekwencji.

Sposób rozumienia dowodów zależy od roli zawodowej. Dla badacza dowody oznaczają zagregowane dane (zarówno jakościowe, jak i ilościowe) uzyskane w procesie badawczym opartym na syntezie, których prawdziwość została potwierdzona przez przeprowadzoną procedurę oceniającą wiarygodność naukową uzyskanego materiału empirycznego. Wybór wspomnianej procedury determinowany jest podjętymi rozstrzygnięciami o charakterze metodologicznym,

---

<sup>1</sup> Punktem wyjścia tego tekstu była moja rozprawa doktorska pt. *Metaanaliza w ewaluacji programów społecznych*, napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Jarosława Górniaka, sfinansowana w ramach grantu badawczego promotorskiego Komitetu Badań Naukowych (numer projektu N N116 284438) ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>2</sup> Na podstawie informacji umieszczonych w elektronicznej wersji *Słownika języka polskiego* dostępnego na stronie [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl).

dotyczącymi np. zastosowanego schematu badawczego, ale powinien posiadać cechy wiedzy naukowej.

Twórcy miejskich polityk publicznych nie myślą o dowodach w taki sam sposób jak badacze. Poszukują oni informacji, które pozwolą im odpowiedzieć na następujące pytania<sup>3</sup> (Davies 2006: 97–104):

- Czy miejska polityka publiczna X osiągnęła swoje cele? (pytania zorientowane na cele);
- Czy miejska polityka publiczna X okazała się skuteczniejsza od miejskiej polityki publicznej Y pod kątem osiągniętych efektów? (pytania porównujące skuteczność);
- Jaki jest najskuteczniejszy sposób wdrażania miejskiej polityki publicznej X? (pytania zorientowane na wdrażanie);
- Jakie są bariery w procesie wdrażania miejskiej polityki publicznej X oraz osiągania postawionych przed nią celów? (pytania zorientowane na wdrażanie);
- Jakie są koszty i korzyści miejskiej polityki publicznej X w porównaniu z miejską polityką publiczną Y? (pytania porównawcze o charakterze ekonomicznym);
- Czy miejska polityka publiczna X jest bardziej efektywna kosztowo (opłacalna) w osiąganiu wyznaczonych celów niż miejska polityka publiczna Y? (pytania porównawcze o charakterze ekonomicznym);
- Jaki jest wpływ miejskiej polityki publicznej X (Y/Z) na środowisko naturalne, biznes, administrację, społeczną równość itd.? (pytania o wpływ);
- Jakie inwestycje/działania muszą zostać poniesione, by utrzymać efekty (zapewnić trwałość) miejskiej polityki publicznej X? (pytania o charakterze ekonomicznym i strategicznym);
- Czy należy wdrożyć miejską politykę publiczną X, jeżeli oznacza to zaniechanie wdrożenia polityki publicznej Y? (pytania o charakterze etycznym i strategicznym);
- Jak nasze miasto wypada na tle podobnych miast pod kątem zmian społecznych i gospodarczych? (pytania o charakterze audytu strategicznego, pozwalające na dokonywanie porównań pomiędzy miastami).

Autorzy kanadyjskiego badania na temat postrzegania dowodów w służbie zdrowia – Jonathan Lomas i in. – ustalili, że poza środowiskiem naukowym dominuje nienaukowe podejście do dowodów, rozumianych jako „wszystko, co

---

<sup>3</sup> Prezentowane pytania zostały opracowane na gruncie brytyjskim, na podstawie współpracy rządu (a dokładnie The Government Chief Social Researcher's Office in the Cabinet Office) z badaczami zrzeszonymi w ramach ESRC Evidence Network.

ustanawia fakt lub daje podstawę do wiary w coś” (2005: 3). Naukowcy są bardziej restrykcyjni i ograniczają pojęcie „dowodów” do informacji uzyskanych za pośrednictwem procesów i procedur badawczych uznanych za naukowe. Na podstawie tego odkrycia opracowali typologię dowodów utworzoną pod kątem sposobów ich uzyskania (Lomas i in. 2005: 3–4):

1. Dowody wolne od kontekstu (*context-free evidence*) oznaczają informacje, które mają charakter uniwersalny i zostały uzyskane w wiarygodnym procesie badawczym (wysokiej jakości). Dostarczają wiedzy ogólnej, np. na temat zachowania ludzkiego organizmu pod wpływem konkretnego bodźca, i są niezmiennie w każdych warunkach (np. społecznych, kulturowych) pomiaru. Najczęściej spotykane są w naukach medycznych do oceny skuteczności interwencji oraz w badaniach biomedycznych (np. farmaceutycznych, kosmetycznych, psychologicznych).
2. Dowody wrażliwe na kontekst (*context-sensitive evidence*) oznaczają informacje, które nie mają charakteru uniwersalnego, ale zostały uzyskane w wiarygodnym procesie badawczym (wysokiej jakości). Ich cechą charakterystyczną jest to, że nie są odporne na pojawiające się różnice między warunkami (np. społecznymi, kulturowymi) przeprowadzenia pomiaru. Ten typ dowodów najczęściej spotyka się w naukach społecznych, a także w badaniach hybrydowych, np. łączących odkrycia biomedyków z naukami społecznymi lub równocześnie wykorzystujących metody jakościowe i ilościowe (triangulacja metod) bądź syntetyzujących ustalenia badawcze w procesie przeglądu systematycznego.
3. Dowody potoczne (*colloquial evidence*) oznaczają informacje, które mogą mieć zarówno charakter uniwersalny, jak i – zdecydowanie najczęściej – nieuniwersalny. Charakteryzują się tym, że nie zostały wytworzone w procesie badawczym, a ich źródłem są opinie ekspertów (które mogą być subiektywne) i/lub indywidualne doświadczenia, które mogą mieć jedyny w swoim rodzaju charakter.

Z przedstawionej typologii tylko dwa pierwsze rodzaje dowodów – wolne od kontekstu i wrażliwe na kontekst – identyfikowane są jako naukowe, gdyż ich wiarygodność jest sprawdzona lub sprawdzalna pod względem metodologicznym. To, co je odróżnia, to zakres, w jakim mogą być uogólnione. Najbardziej problematyczne – oczywiście z punktu widzenia metodologa – są tzw. dowody potoczne. Ich zastosowanie determinuje jedynie odpowiedniość kontekstowa (trafność). Nie są sprawdzone pod kątem wiarygodności. W literaturze (Carr 1992: 241–251) pojawiają się głosy, że informacje tego typu powinny mieć charakter uzupełniający wobec pozostałych typów dowodów, szczególnie w sytuacji, kiedy doniesienia badawcze są niejednoznaczne bądź zostały uzyskane w procesie badawczym niskiej jakości. Ideę tę ilustruje schemat 1.



SCHEMAT 1. Wzajemna zależność dowodów potocznych i tych o naukowym charakterze

Źródło: opracowanie na podstawie Lomas i in. 2005: 3.

Niestety, w naszym kraju najczęściej wykorzystywane przez twórców miejskich polityk publicznych są dowody o charakterze potocznym. Niewątpliwie na taki stan rzeczy wpływ ma marginalny pomiar związków przyczynowych w ewaluacji, który – mimo najlepszych chęci i zastosowanej metodologii pomiaru – cechuje duże zróżnicowanie w zastosowanych schemacie badawczym, które uniemożliwia zastosowanie integracji danych.

## W jaki sposób wytworzyć wiarygodne dowody w ocenie miejskich polityk publicznych?

Jeżeli proces miejskich interwencji zaplanowanych w ramach polityk publicznych jest rozłożony w czasie i „może być zdefiniowany jako systematyczna seria działań skierowanych na osiągnięcie założonych celów” (Pincus i Minahan 1973: 85), to ocena wpływu interwencji (*impact evaluation*) następuje po jej całkowitym wdrożeniu, czyli na etapie ewaluacji *ex-post*, a koncentruje się na ocenie „pozytywnych i negatywnych, pierwotnych i wtórnych długoterminowych efektów wyprodukowanych przez tę interwencję w sposób bezpośredni i pośredni, zamierzony i niezamierzony” (OECD–DAC 2002: 22–23). Pomiar



„skutków ubocznych” wymusza przyjęcie innych kryteriów niż skuteczność interwencji, gdyż z definicji ocena skuteczności ogranicza się tylko do weryfikacji zaplanowanych efektów poprzez kontrolę stopnia realizacji założonych przed jej wdrożeniem wartości wskaźników. Z tego powodu w 2004 roku pojawiło się nowe kryterium oceny, tzw. użyteczność sprawdzająca odniesienie wszystkich efektów interwencji publicznych do potrzeb lub problemów wymagających rozwiązania (DG Budget Evaluation Unit 2004). Rodzaje efektów wraz z ich definicjami przedstawia schemat 2.

Ocena wpływu miejskich interwencji (*impact evaluation*) o charakterze społecznym pod kątem użyteczności powinna przebiegać na dwóch poziomach wyróżnionych z punktu widzenia jednostki analizy.

**Poziom I** – rozumiany jako pomiar i analiza efektów miejskiej interwencji w wymiarze indywidualnym, czyli w stosunku do jednostek, które skorzystały z oferowanych przez nią form wsparcia wraz z wyjaśnieniem przyczyn ich występowania. Na tym poziomie wymagane jest także wyjaśnienie przyczyn zaobserwowanych wartości efektów interwencji. Jednostką analizy są podmioty zdefiniowane jako grupa docelowa interwencji (osoby, grupy osób, organizacje itp.), a wartość efektów odnosi się do wyzwań bądź celów na poziomie mikro (*objectives*).

**Poziom II** – czyli synteza i analiza efektów miejskich interwencji oszacowanych na poziomie I (które w postaci zagregowanej nazywane są dowodami) wpływa na sytuację ekonomiczną, społeczną i gospodarczą całego miasta lub innego obszaru terytorialnego, na którym została wdrożona interwencja, np. obszaru metropolitalnego. Na tym poziomie konieczne jest również zagregowanie danych wyjaśniających, zaobserwowane na poziomie I wartości efektów interwencji. Jednostką analizy są dane wtórne, czyli doniesienia (wyniki, wnioski i rekomendacje) ewaluacji zrealizowanych na poziomie I. Dowody odnoszą się do wyzwań bądź celów na poziomie makro (*goals*).

Innymi słowy, dowody tworzy się poprzez syntezę wniosków z różnego typu badań, których jakość warunkuje bezpośrednio jakość dowodów. To, czy mamy do czynienia z naukowymi, czy potocznymi dowodami, zależy od rozstrzygnięć, jakie badacze bądź zamawiający poczynili na etapie projektowania badań ewaluacyjnych mających udzielić odpowiedzi na pytania: Jaka jest wartość efektów miejskich interwencji?; Jak rozstrzygnąć, czy interwencja publiczna przyniosła sukces czy porażkę?; Jak duży – pozytywny i/lub negatywny – był ten efekt?

Mimo pozornej prostoty pytania nie jest łatwo udzielić na nie odpowiedzi. Jak argumentuje Earl Babbie:

potencjalnie jednym z najbardziej uciążliwych aspektów badań ewaluacyjnych jest ustalenie, czy badany program odniósł sukces, czy poniósł porażkę (...) Jak można się spodziewać, nie ma ostatecznych odpowiedzi na tego typu pytania (2003: 375).

Prekursorem podejścia do ewaluacji patrzącej szerzej niż osiągnięte założone cele programu był Ralph W. Tyler (1942: 492–501). Jego koncepcja została



rozwinęta w latach 70. ubiegłego stulecia, m.in. przez Michaela Scrivena (1972: 1–7), który argumentował, że w ewaluacji programów publicznych nie należy koncentrować uwagi tylko na założonych do realizacji celach. Równie ważne są wszystkie inne – nawet nieprzewidziane – efekty programu, na których pomiarze powinna skupić się uwaga ewaluatorów<sup>4</sup>. Opracował on podejście teoretyczne zwane „ewaluacją wolną od celów”.

Tym, co może zrealizować prawidłowo przeprowadzona ewaluacja *ex-post*, to ustalenie przez spójną metodykę opartą na wysokim standardzie metodologicznym, pozwalającą na obiektywną, trafną, rzetelną i standaryzowaną ocenę analizowanych działań interwencji związków przyczynowych<sup>5</sup> między obserwowanymi wynikami a podjętą interwencją, w których kluczową kwestią jest pomiar efektu netto<sup>6</sup>. Obliczenie efektu netto umożliwia porównanie efektów programu z sytuacją, w której dane działanie nie miałoby miejsca<sup>7</sup>. Taką analizę efektu netto w ramach ewaluacji rekomendował już w 1997 roku podręcznik wydany przez Komisję Europejską:

Gdy mówimy, że dane efekty zostały wyprodukowane lub spowodowane przez program, oznacza to, że gdyby program nie miał miejsca lub przeprowadzano by go w innej formie lub stopniu, te efekty nie wystąpiłyby lub nie wystąpiłyby w tym samym stopniu. Oznacza to, że ważne jest, by mieć precyzyjny obraz tego, co stałoby się bez programu (Dyrekcja Generalna XIX – Budżet 1997: 39 za: Górniak i Keler 2008: 118).

Badanie związków przyczynowych składa się z dwóch etapów, które polegają na (Heckman i Smith 1996: 38; Górniak 2009: 192):

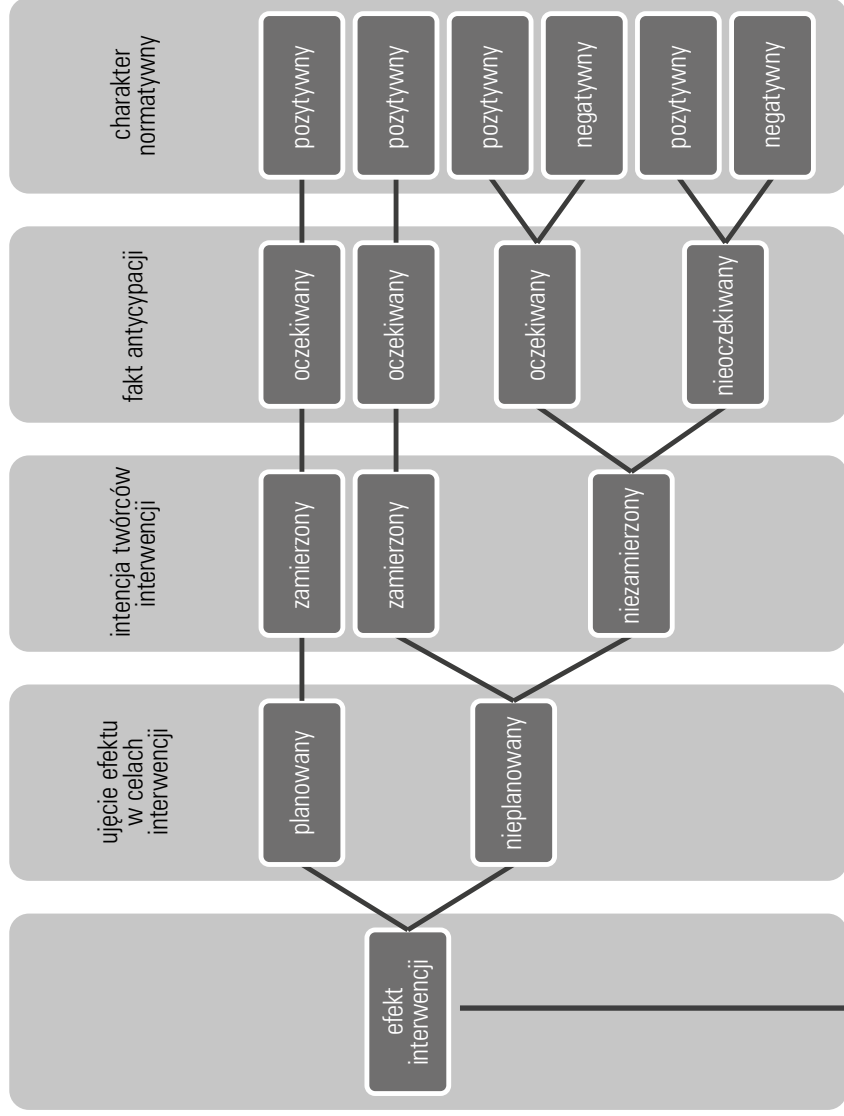
- zmierzeniu **efektu brutto** miejskiej interwencji jako ogólnej zmiany zdefiniowanej w jej celach (za pomocą ustalonych wskaźników efektywności) poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie są efekty interwencji w stosunku do uczestniczących w niej jednostek,
- oddzieleniu zmiany, która wystąpiła niezależnie od wdrożonej miejskiej interwencji, od zmiany wywołanej tylko przez tę interwencję (określenie **efektu netto**) poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak w wyniku realizowania zaplanowanych w interwencji działań zmienia się pozycja jednostek objętych wsparciem w relacji do pozycji, jaką mieliby, gdyby nie uczestniczyli w programie.

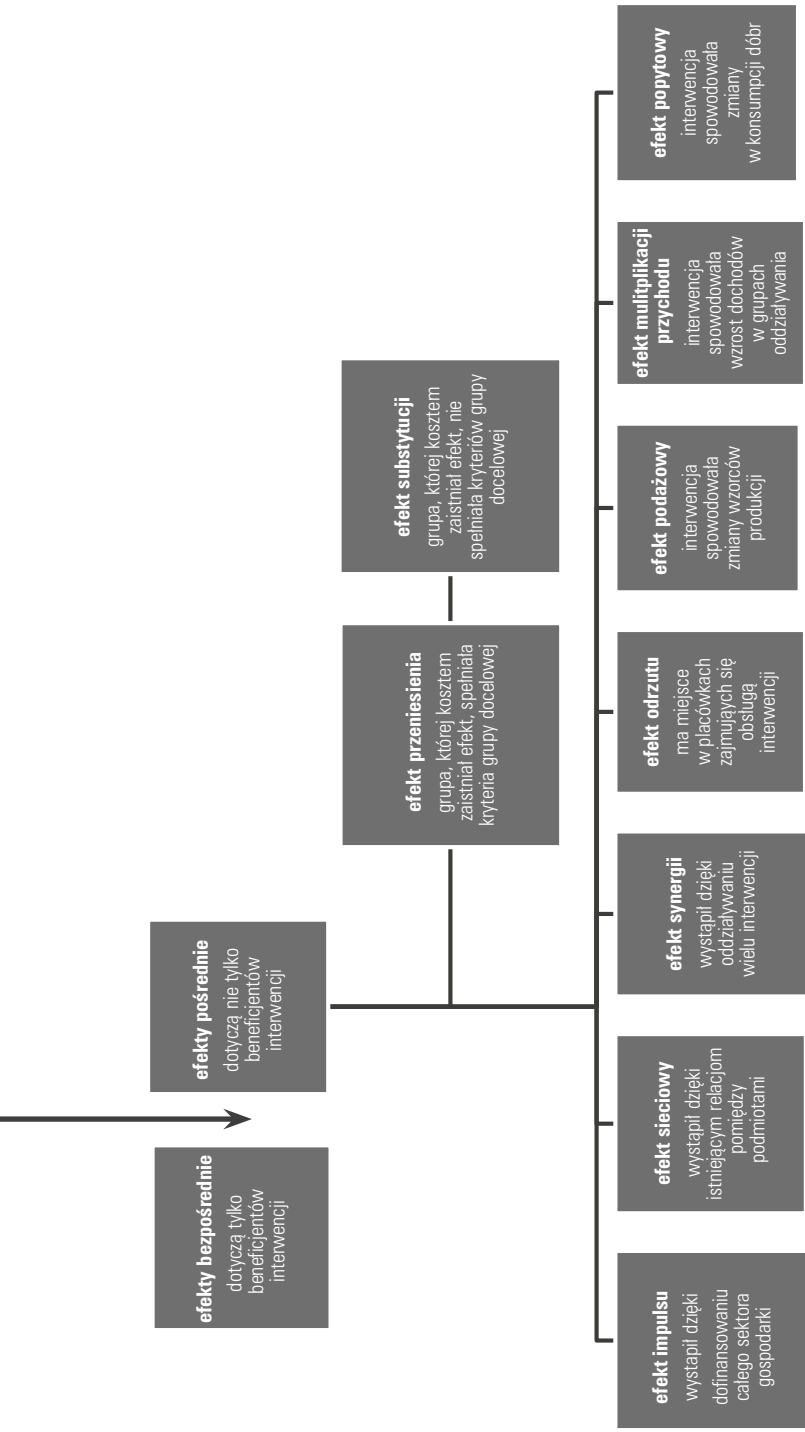
<sup>4</sup> Scriven argumentował, że pomiaru rzeczywistych efektów programu nie powinna zakłócić jego retoryka. Z tego powodu zadaniem ewaluatorów jest unikać czytania broszur czy też bardziej rozbudowanych opisów ocenianego programu.

<sup>5</sup> Związek przyczynowy ustala się w ten sposób, że interwencję traktuje się jako bodziec, a efekt jako jego skutek.

<sup>6</sup> Metodykę wyliczania efektu netto jako miary przyczynowego efektu interwencji, jak i problemy związane z obliczaniem tejże miary, można znaleźć w pracy Jarosława Górniaka (2009: 194–197).

<sup>7</sup> Tak zwana „sytuacja kontrfaktyczna”, zob. Dyrekcja Generalna XIX – Budżet 1997: 39.





SCHEMAT 2. Pięciowymiarowa klasyfikacja efektów interwencji

Źródło: opracowanie na podstawie Górniak i in. 2010: 18–21.

Koncept pomiaru efektu netto interwencji został zapożyczony z nauk medycznych i opiera się na metodologii badań eksperymentalnych i quasi-eksperymentalnych<sup>8</sup>. Wyliczenia różnicy w wartościach ustalonych miar (wskaźników) pomiędzy grupą jednostek, które zostały poddane interwencji (zwaną dalej grupą interwencyjną) i grupą jednostek pozostających poza jej oddziaływaniem (zwaną dalej grupą kontrolą) mają być „wyrażone w liczbach i bazować na **wiarygodnych** danych empirycznych” (European Cohesion Fund i European Regional Development Fund 2011: 5).

Dodatkowo, korzystając z metodologii opracowanej w ramach badania pt. *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych* (Górnjak i in. 2010), warto zaznaczyć, że efekt netto interwencji może przyjmować dwie wartości – pozytywną i negatywną. Negatywny efekt netto (wyrażony w wartościach ujemnych) oznacza antyżyteczność interwencji społecznej, natomiast pozytywny efekt netto (wyrażony w wartościach dodatnich) świadczy o użyteczności podejmowanych działań, a zakres ich sukcesu odzwierciedlają wartości efektu.

W celu najlepszego pomiaru wpływu interwencji publicznych warto wykorzystać podejście zaproponowane w 2002 roku przez Davida Storeya o nazwie „sześć kroków do nieba”, opracowane na podstawie doświadczeń brytyjskich w ewaluacji i monitoringu (2002: 181–202). Zakłada ono kompatybilne wykorzystanie danych z systemu monitoringu wdrażanych działań (np. rejestry miejskie) i danych pozyskanych w badaniu ewaluacyjnym. Koncepcja ma charakter kumulacyjny, co oznacza, że każdy kolejny krok przybliża badacza do ideału reprezentowanego przez szósty poziom (tabela 1).

Piąty i szósty krok wymagają symulowania sytuacji kontrfaktycznej, czyli wyliczeń wartości efektów netto. Osiągnięcie „nieba” nie neguje konieczności monitoringu wdrażania zaplanowanych działań, a wręcz uzasadnia potrzebę jego istnienia. Monitoring dostarcza ważnych danych na temat zgodności zaplanowanych działań, czyli „środków” do osiągnięcia założonych celów. Dodatkowo, ocena tej zgodności ważona jest przez pryzmat opinii odbiorców interwencji, którzy oceniają jej trafność (a raczej przydatność praktyczną), czasochłonność i poziom skomplikowania procedur wdrażania, a także wyrażają swoje subiektywne zadowolenie z uczestnictwa w konkretnej formie wsparcia. Wszystkie te informacje są ważne, jednak nie powinny być dominujące na etapie ewaluacji *ex-post*. Ocena procesu wdrażania ma sens wówczas, gdy istnieje

---

<sup>8</sup> Interesujący jest fakt, że we wspomnianym na początku pracy podręczniku do metodologii badań społecznych autorstwa E. Babbiego, wydanym w 2003 roku, znajduje się rozdział poświęcony badaniom ewaluacyjnym prowadzonym metodami eksperymentalnymi i quasi-eksperymentalnymi. Zatem wiedza naukowa na temat sposobów prowadzenia badań wpływu interwencji społecznych istniała na rynku krajowym jeszcze przed naszym członkostwem w Unii Europejskiej. Niestety nikt z niej nie skorzystał.

szansa na zastosowanie proponowanych w ewaluacji ulepszeń, czyli w trakcie prowadzenia interwencji (ewaluacja *on-going*). Natomiast kwestia pomiaru satysfakcji odbiorców jest kontrowersyjna z punktu widzenia metodologicznej wewnętrznej trafności badania, bo może generować obciążenia wyników pomiaru w sytuacji, kiedy respondenci zdają sobie sprawę, że instytucją zlecającą badanie jest instytucja przyznająca środki. Zatem by nie zamykać sobie drogi do potencjalnego przyszłego wsparcia, odbiorcy „na wszelki wypadek” deklarują wysoką satysfakcję i/lub przydatność formy działania interwencji, w której uczestniczyli.

TABELA 1. Koncepcja „sześciu kroków do nieba” Davida Storeya

<b>DANE Z MONITORINGU</b>	<p><b>1 krok:</b> Ocena schematu miejskiej interwencji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem form wsparcia, ich adresatów i kryteriów selekcji uczestników.</p> <p><b>2 krok:</b> Opinie odbiorców wsparcia na temat trafności oferowanych działań (ocena schematu interwencji) oraz procedur ich wdrożenia (pod kątem takich kryteriów, jak czasochłonność, skomplikowanie, satysfakcja).</p> <p><b>3 krok:</b> Opinie odbiorców wsparcia na temat efektów, jakie przyniósł im udział w konkretnej formie miejskiej interwencji (deklarowany efekt netto).</p>
<b>DANE Z EWALUACJI</b>	<p><b>4 krok:</b> Porównanie uzyskanych efektów u odbiorców wsparcia z sytuacją przeciętego podmiotu (np. na podstawie ogólnokrajowych statystyk).</p> <p><b>5 krok:</b> Porównanie sytuacji odbiorców wsparcia (uzyskanych efektów) z sytuacją podobnych jednostek, które nie uczestniczyły w interwencji, czyli zastosowanie grup kontrolnych.</p> <p><b>6 krok:</b> Porównanie sytuacji odbiorców wsparcia (uzyskanych efektów) z sytuacją takich samych jednostek (o takich samych charakterystykach), które nie uczestniczyły w interwencji z użyciem technik statystycznych kontrolujących obciążenie uzyskanych wyników na podstawie zastosowanego procesu selekcji (<i>selection bias</i>).</p>

Źródło: opracowanie na podstawie Storey 2002: 181–202.

Warto podkreślić, że pomiar efektów netto jest stabilniejszy pod kątem metodologicznej trafności pomiaru i co najważniejsze, pozwala wytworzyć dowody. Tego typu opinie pojawiły się już w 2004 roku w obszarze funduszy strukturalnych. W tym czasie Komisja Europejska zleciła dwójce holenderskich badaczy – Marco Mosselmanowi i Yvonne Prince – poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, która metoda ewaluacji jest najwiarygodniejsza w ocenie wpływu interwencji publicznych. Po dokonaniu przeglądu literatury

naukowej z dziedziny ewaluacji oraz raportów z tego typu badań, badacze opracowali kwestionariusz ankiety zawierający wiele pytań na temat tego, jakie cechy powinno posiadać wiarygodne badanie oceniające skuteczność publicznego wsparcia. Opracowane narzędzie wykorzystali do poznania opinii 19 państw członkowskich UE oraz zidentyfikowania podejść badawczych, które są wykorzystywane w ewaluacji polityk publicznych w danym kraju. Wyniki badania omówiono 25 maja 2004 roku w Brukseli, na spotkaniu przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>9</sup>, na którym ustalono, co należy robić w procesie pomiaru efektów interwencji publicznych (Mosselman i Prince 2004: 61–62):

- Unikać badań deklaracyjnych odbiorców wsparcia, mimo że są pożądane przez społeczeństwo<sup>10</sup>. Warto pamiętać, że osoba objęta interwencją nigdy nie wyrazi opinii, że otrzymana przez nią pomoc była zbędna<sup>11</sup>.
- Korzyści z badań ewaluacyjnych powinny być nadrzędne nad kosztami i ograniczeniami (np. zasobów). Z tego powodu warto używać skomplikowanych, ale kompleksowych metod oceny (np. ewaluacji wolnej od celów).
- Zidentyfikować i opisać „straty uboczne”, czyli negatywne efekty (zaplanowane bądź też nie), tj. rozwój biurokracji, wzrost obciążeń administracyjnych wśród podmiotów wdrażających i otrzymujących wsparcie czy choćby zakłócenia w funkcjonowaniu „wolnego rynku”.
- Zakłócenia w funkcjonowaniu „wolnego rynku” powinny być mierzone z wykorzystaniem zjawiska przeniesienia (*phenomenon of displacement*)<sup>12</sup>, a wynik analizy powinien znaleźć się w raporcie z ewaluacji.

---

<sup>9</sup> Na spotkaniu byli obecni przedstawiciele następujących państw: Austrii, Belgii, Cypru, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Łotwy, Litwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włoch. Natomiast do krajów, które w 2004 roku przeprowadzały ewaluację wpływu wszystkich interwencji publicznych należą: Irlandia, Niemcy (Holandia), Słowacja – są to państwa o największym doświadczeniu w pomiarze skuteczności programów publicznych. Natomiast jedynie elementy ewaluacji wpływu części programów publicznych były podejmowane w: Austrii, Belgii, Republice Czeskiej, Danii, Finlandii, Niemczech, Norwegii, Portugalii, Szwecji, Węgrzech, Wielkiej Brytanii, Włoszech. Źródło danych: Mosselman i Prince 2004: 62–64.

<sup>10</sup> A przynajmniej taki obraz kreowany jest w mediach, w których zdanie opinii publicznej na aktualnie ważne tematy wyrażane jest za pomocą sondaży opinii (wszelkiego rodzaju grafiki, np. wykresy słupkowe).

<sup>11</sup> Taką opinię potwierdzają wyniki praktycznie wszystkich badań ewaluacyjnych w Polsce, według których wszyscy odbiorcy wsparcia uważają, że otrzymana pomoc była potrzebna.

<sup>12</sup> Za efekt przeniesienia (przemieszczenia) w literaturze przedmioty uznaje się: „Efekt uzyskany na obszarze kwalifikującym się do udzielenia pomocy kosztem innego obszaru. Efekt przeniesienia może być zamierzony (np. przeniesienie placówek administracji publicznej ze stolicy na obszar gospodarczo »zacołany«) lub niezamierzony (np. 10% stworzonych dzięki programowi rozwoju regionalnego miejsc pracy przyczyniło się do zniknięcia miejsc pracy na innych kwalifikujących się obszarach, gdyż firma (dzięki programowi) przeniosła swoją

- Ewaluacja procesu wdrażania powinna mieć miejsce w trakcie wdrażania interwencji publicznej (tzw. ewaluacja *on-going*), aby mieć czas na wprowadzenie ulepszeń w planie realizowanego wsparcia.
- Należy uwzględnić kontekst wprowadzenia interwencji publicznej na poziomie makro, tj. sytuacji gospodarczej kraju, zadań strategicznych państwa czy jakości dostępnych danych, która warunkuje identyfikację najlepszych typów wsparcia.

W wyniku prowadzonych prac badawczych wyłoniły się wskazówki dla zlecających ewaluację wpływu interwencji publicznych. Powstały one na zasadzie prostej dychotomii działań – identyfikującej te, które należy wykonać, przeprowadzając badania ewaluacyjne i te, których bezwzględnie powinno się unikać. Ich zbiorcze zestawienie prezentuje tabela 2.

TABELA 2. Wskazówki dla zlecających ewaluację wpływu interwencji publicznych

Wykonuj w ewaluacji	Unikaj w ewaluacji
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaczynij myśleć nad sposobem ewaluacji wpływu jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania interwencji. Przypilnuj, by planowane formy interwencji miały określone wymierne cele operacyjne (<i>objectives</i>) i wskaźniki.</li> <li>• Zleć ewaluację niezależnemu badaczowi.</li> <li>• Przypilnuj, by ewaluacja była zgodna z założonymi celami operacyjnymi, ale wskazane jest, by wykraczała poza nie.</li> <li>• W ewaluacji łącz doniesienia metod i technik badawczych o charakterze jakościowym i ilościowym (triangulacja).</li> <li>• Zidentyfikuj wszystkich interesariuszy ewaluacji, ich interesy oraz oczekiwania względem doniesień badania (np. rodzaj efektów i/lub dowodów, który ich przekona).</li> <li>• Wykorzystuj metodologię doboru próby. Dopasuj odpowiednią wielkość próby do badań, nie za dużą, ale też nie za małą. Nie przeprowadzaj badań na próbie wyczerpującej, bo to zwiększa koszty.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uważaj ewaluację wpływu za „zło konieczne”.</li> <li>• Odłóż myślenie o ewaluacji (np. o sposobach pomiaru efektów) na czas po zakończeniu interwencji.</li> <li>• Oczekuj nieobciążonych wniosków z autoewaluacji lub sondaży opinii wśród odbiorców wsparcia.</li> <li>• Ogranicz ewaluację do prostego pomiaru osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników (<i>targets</i>).</li> <li>• W ewaluacji wykorzystuj tylko jedno źródło danych.</li> <li>• Myśl, że badanie ewaluacyjne jest proste i tanie.</li> <li>• Myśl, że badanie ewaluacyjne jest zbyt skomplikowane i zbyt kosztowne.</li> <li>• Stosuj standardowe procedury do oceny unikalnych interwencji.</li> </ul>

siedzibę z centrum na obrzeża miasta). W przypadku efektu niezamierzonego, aby uzyskać efekt netto interwencji, należy odjąć efekt przeniesienia od efektów brutto. Termin »efekt przeniesienia« używany jest także czasem w odniesieniu do efektów wpływu interwencji na beneficjenta będącego na utrzymaniu innego beneficjenta na tym samym obszarze” (Portal Funduszy Europejskich 2012).



Wykonuj w ewaluacji	Unikaj w ewaluacji
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Używaj grup kontrolnych do pomiaru efektów interwencji (obliczaj efekty netto).</li> <li>• Uwzględnij obciążenie selekcyjne interwencji w pomiarze efektów netto.</li> <li>• Zintegruj badania ewaluacyjne z cyklem życia polityk publicznych.</li> <li>• Ucz się z poprzednich ewaluacji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapomnij o pomiarze efektu występującego niezależnie (<i>deadweight</i><sup>13</sup>), utworzeniu sytuacji kontrfaktycznej (<i>counterfactual</i>), efektu przeniesienia (<i>displacement</i>) oraz efektu dodatkowości (<i>additionality</i><sup>14</sup>).</li> <li>• Zapomnij o pomiarze pozytywnych i negatywnych skutków ubocznych interwencji.</li> </ul>

Źródło: opracowanie na podstawie Mosselman i Prince 2004: 40–41.

Jak wynika z tabeli 2, lekceważenie zalecanej metodologii pomiaru wpływu miejskich interwencji publicznych już na poziomie I uniemożliwia wiarygodne oszacowanie jej efektów, nie wspominając nawet o ich integracji. Przede wszystkim zagraża porównywalności efektów netto wytworzonych na poziomie I, gdyż zwiększa prawdopodobieństwo, że nie będzie możliwe porównywanie wartości osiągniętych efektów obliczonych w ramach pojedynczego badania ewaluacyjnego z wartościami efektów wyliczonych w innej ewaluacji – nie mówiąc już o porównaniach międzynarodowych, ze względu na zastosowany inny koncept lub sposób pomiaru.

Ponadto algorytm obliczania efektów interwencji może w ogóle nie bazować na pomiarze efektu netto, jeżeli nie zażyczy sobie tego zlecający badanie. Rzetelny pomiar efektu netto często jest sprzeczny z interesem instytucji

<sup>13</sup> Efekt występujący niezależnie, tzw. *deadweight*, w nomenklaturze Komisji Europejskiej rozumiany jest jako „skutki, które wystąpiłyby nawet w sytuacji, gdyby program wydatków publicznych nie miał miejsca. *Deadweight* powstaje zazwyczaj jako rezultat nieadekwatnych mechanizmów realizacji programu (rozwiązania organizacyjne dostarczające określonym beneficjentom dobra i usługi finansowane przez program). Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji, gdy zrealizowane działania w programie nie przynoszą faktycznych korzyści zdefiniowanym grupom docelowym. W rezultacie inne osoby i grupy, które nie należą do grupy docelowej, stają się beneficjentami korzyści wygenerowanych przez program” (European Commission 2006).

<sup>14</sup> Brouwer i in. definiuje dodatkowość (*additionality*) jako „sytuację, w której interwencja publiczna indukuje prywatne inwestycje, które nie byłyby podjęte bez otrzymanego wsparcia”. Ten efekt można mierzyć na trzy sposoby: 1) dotyczący wkładu (*input additionality*), który sprawdza, czy firmy prywatne wydają więcej swoich środków na zamierzone działania, bo były one dotowane, np. subsydiowane miejsca pracy, 2) dotyczący efektów (*output additionality*) – sprawdzenie, czy preferowana zmiana została dokonana, bo była dotowana (np. patenty, zatrudnienie), 3) dotyczący zmiany w zachowaniu (*behavioural additionality*) – czy formy wsparcia doprowadziły do trwałej zmiany zachowania. Obliczać go można, stosując modele ekonometryczne, ale najlepiej poprzez zastosowanie grup kontrolnych w pomiarze efektów interwencji (Brouwer i in. 2002).

zlecającej badanie. Zespół ekspertów<sup>15</sup> w publikacji powstałej w 2012 roku na zlecenie Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej pt. *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* wskazuje na patologiczny charakter samego modelu zamawiania badań ewaluacyjnych:

W praktyce instytucje zarządzające/wdrażające zamawiają raporty ewaluacyjne<sup>16</sup> i zarazem je akceptują, co prowadzi do sytuacji, w której podmiot oceniany akceptuje raport dotyczący oceny efektów jego działalności, wpływając tym samym na jego ostateczny kształt (jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż brak akceptacji wiąże się z możliwością obniżenia/wstrzymania wypłaty wynagrodzenia). Rynek badań ewaluacyjnych został zdominowany przez firmy konsultingowe (Geodecki i in. 2012: 62).

Takie zdominowanie rynku ewaluacji przez firmy konsultingowe – opierające się na prostym, nienaukowym podejściu do metodologii – przyczynia się do złamania zasady obiektywności badania i uniemożliwia tworzenie

wiarygodnej bazy do budowania szerszej wiedzy o efektach funduszy strukturalnych, a co za tym idzie – mechanizmach pożądanej zmiany społeczno-gospodarczej. Ewaluacja okazuje się prostym, biurokratycznym ćwiczeniem z opisu wydawania funduszy (Olejniczak 2009: 49).

Zdaniem wspomnianego wyżej zespołu ekspertów (Geodecki i in. 2012), model zamawiania badań ewaluacyjnych jest tylko jednym z przejawów słabości rozwojowej naszego państwa. Zdiagnozowane syndromy „choroby” wraz z ich cechami, a także konsekwencje praktyczne takiego stanu rzeczy oraz postulaty kierunku zmian, które pozwolą przezwyciężyć te słabości, prezentowane są w zbiorczym opracowaniu w tabeli 3. Z punktu widzenia ewaluacji wpływu interwencji społecznych najbardziej problematyczne są „słabości w sferze analizy, programowania i implementacji oraz oceny polityk publicznych” powiązane z „nikłymi kwalifikacjami klasy rządzącej do wytyczania celów rozwojowych i niską determinacją w ich realizacji”, co z kolei prowadzi do „niskiego stopnia powiązania wyników ewaluacji z procesami decyzyjnymi”. Brak przezwyciężania tych słabości utrzyma niewydolności systemu ewaluacji polityk publicznych i zablokuje rozwój metodologii badań w tej dziedzinie. Jeżeli twórcom miejskich

---

<sup>15</sup> Do grona wspomnianych ekspertów należą: dr Tomasz Geodecki (UEK), prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (UW), dr hab. Jarosław Górniak, prof. UJ, prof. dr hab. Jerzy Hausner (UEK), dr hab. Stanisław Mazur (UEK), prof. dr hab. Jacek Szlachta (SGH) oraz prof. dr hab. Janusz Zaleski (IMGW/Politechnika Wrocławska).

<sup>16</sup> Regulacja zgodna z rozdziałem 2. pkt 1 lit. B, „za realizację ewaluacji na poziomie programów operacyjnych odpowiedzialne są Instytucje Zarządzające”, istnieje w prawodawstwie w obowiązujących tzw. Wytycznych nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007).

interwencji nie zależy na pomocy w formułowaniu takich polityk publicznych, które mają szansę odnieść sukces (poprzez wiarygodne doniesienia badawcze), to jaki jest sens wykonywania badań ewaluacyjnych, które z definicji należą do badań stosowanych, czyli takich, których doniesienia wykorzystywane są w praktyce?

Zastanawiając się nad odpowiedzią na zadane pytanie, można odnaleźć cztery główne powody tego, że decydenci nie wykorzystują doniesień badawczych (w tym wniosków z badań ewaluacyjnych oceniających efekty wdrożonych interwencji) do planowania zakresu i kierunku przyszłych działań publicznych. Należą do nich:

- **niewiedza** na temat tego, jakie informacje są dostępne lub/i jakiego rodzaju ju działania powinni podjąć, by rozwiązać konkretny problem społeczny,
- **niezrozumienie** dostarczonych informacji, a dokładnie ich ważności i znaczenia w kontekście problemu społecznego do rozwiązania,
- **nieprzydatność** związana z postrzeganiem dostarczonych informacji jako bezużytecznych bądź niekorzystnych dla proponowanego rozwiązania problemu społecznego,
- **niezgoda** związana z postrzeganiem dostarczonych informacji jako fałszywych (nieodzwierciedlających rzeczywistości) i/lub błędnych (Bennett i Jessani 2001: 22).

Jeżeli nie uporamy się z ograniczeniami, to odpowiedzi na temat efektów interwencji będą cechowały się niską wiarygodnością metodologiczną i nie powinny (w myśl polityki opartej na dowodach) stanowić materiału dowodowego dla twórców polityk publicznych.

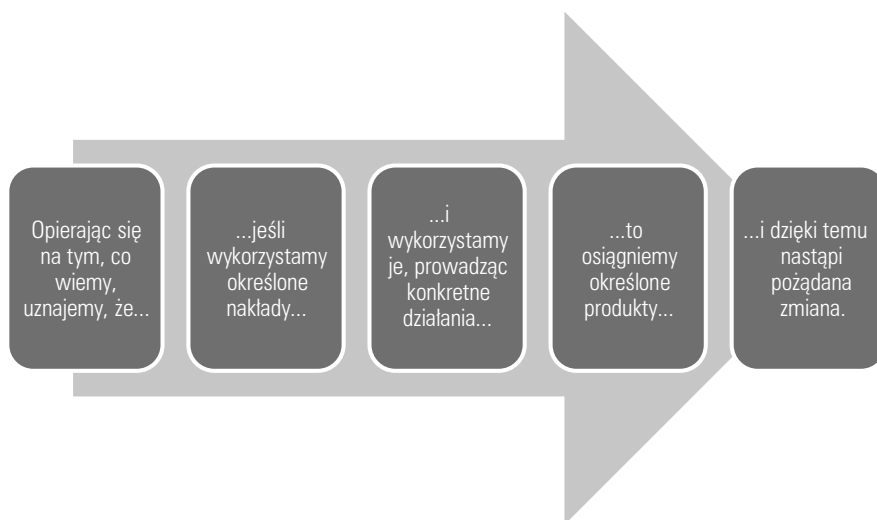
Ustalenie wielkości efektu miejskiej interwencji jest „połową drogi” do sukcesu zarządzania miastem opartego na dowodach. Kolejne kluczowe etapy stanowi udzielenie odpowiedzi na pytania: Dlaczego miejska interwencja osiąga zamierzone i niezamierzone efekty?; W jaki sposób działa?; W jaki sposób cechy interwencji wpłynęły na osiągnięte wartości efektów? U podstaw tych pytań leży założenie, że wartość efektów jest zależna od właściwości wewnętrznych (np. sposobów wdrożenia interwencji, czyli ustalenie, czy wszystko funkcjonowało zgodnie z planem) oraz zewnętrznych (np. kontekstu wprowadzenia interwencji).

Rekomendowane jest wykorzystanie teorii programu, która opiera się na powiązaniu trzech kluczowych elementów: kontekstu wprowadzenia miejskiej interwencji (C), mechanizmów wdrożeniowych (M) oraz ich wpływu na efekty tejże interwencji (O). W rzeczywistości termin „teoria programu” zawiera w sobie trzy rodzaje teorii: teorię bazową, teorię zmiany i teorię wdrażania. Ich wzajemne powiązanie przedstawia schemat 3.

TABELA 3. Słabości polityki rozwojowej państwa wraz ze sposobami na ich ograniczenie

Syndrom	Cechy	Konsekwencje	Postulaty
Pasywne przywództwo polityczne	Słabość przywództwa politycznego	Rezygnacja ze strategicznego zarządzania sprawami publicznymi na rzecz biurokratycznego administrowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie mechanizmów rozliczalności rządzących wykraczających poza procedury wyborcze</li> <li>Budowanie wśród elity rządzącej przekonania, iż rolą państwa w polityce rozwoju jest obniżanie kosztów transakcyjnych procesów rozwojowych, a nie ich szczegółowe projektowanie i operacyjne zarządzanie nimi</li> <li>Wzmocnienie sfery publicznej jako miejsca debaty o sprawach zasadniczych</li> </ul>
	Słabość mechanizmów ustanawiania strategicznych celów polityki rozwoju		
	Słabość zaplecza analitycznego i konceptualnego dla prowadzenia polityki rozwoju		
	Rachityczna sfera publiczna i niemrawy dyskurs o sprawach zasadniczych		
Proceduralno-ekstensywny system polityki rozwoju	Utożsamianie wydatkowania środków finansowych z polityką rozwoju	Substytucja zarządzania strategicznego polityką rozwoju polegającą na administrowaniu procedurami	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernizacja instytucji sektora publicznego dla wzmocnienia ich zdolności do realizacji celów strategicznych państwa</li> <li>Kształtowanie warunków do rozwoju kultury administracyjnej zorientowanej na osiąganie celów rozwojowych</li> <li>Budowanie po stronie administracji przekonania o jej słuszności wobec obywateli, organizacji i podmiotów gospodarczych</li> </ul>
	Redukowanie kompleksowości przez wzmocnienie proceduralnej złożoności		
	Reifikacja procedur i kult asekuracji		
	Dominacja rozumu urzędniczego nad rozsądkiem		
Niski poziom uczenia się i refleksyjności	Rozkwit komitetów w systemie polityki rozwoju	Niekreatywna adaptacja systemu zarządzania polityką rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ugruntowanie wśród polityków świadomości znaczenia wiedzy dla dobrego rządzenia</li> <li>Tworzenie warunków dla zmiany kultury organizacyjnej poprzez wprowadzanie zarządczych i technologicznych mechanizmów do prowadzenia polityki opartej na dowodach</li> <li>Intensyfikacja współpracy administracji publicznej z uniwersytetami i ośrodkami badawczymi</li> </ul>
	Słabości w sferze analizy, programowania i implementacji oraz oceny polityk publicznych		
	Niski stopień powiązania wyników ewaluacji z procesami decyzyjnymi		
	Dominacja aspektów kontrolno-nadzorczych nad aspektami związanymi z uczeniem się		
	Nadmiernie sformalizowana procedura zlecania badań ewaluacyjnych (badań społecznych)		
	Niski potencjał uczenia się		

Źródło: opracowanie na podstawie Geodecki i in. 2012: 51 i 102.



SCHEMAT 3. Interwencje publiczne jako zestaw teorii – ciąg logiczny

Źródło: Olejniczak 2012: 240.

W omawianej koncepcji teoretycznej identyfikuje się przede wszystkim zależności przyczynowe, których specyfikę trafnie opisuje Joseph A. Maxwell (2004: 245):

Niezależnie od tego, czy przyczynowość „naprawdę istnieje”, czy też nie, to z pewnością istnieje w naszym „świecie codziennego życia” – świecie, w którym realnie żyjemy. Tym, co czyni ją realną w fenomenologicznym sensie, jest możliwość postawienia pytania: „Czy to rzeczywiście jest przyczyna?”. Możliwe jest zweryfikowanie tez o domniemanej przyczynowości, a wraz z tym procesem wytworzenia nowych danych i efektów (...) świat codziennego życia jest pełen przyczyn i efektów.

Innymi słowy, „teoria programu” jest „zbiorem założeń jego twórców na temat związków przyczynowych między podejmowanymi działaniami a pożądanymi efektami, którym towarzyszy na ogół zbiór przekonań dotyczących najbardziej właściwych sposobów wdrożenia interwencji: struktur wdrożenia, sposobu zarządzania, organizacji monitoringu i kontroli finansowej itp.” (Górniak i Mazur 2012: 190).

W udzieleniu odpowiedzi na pytania wyjaśniające wielkość efektu miejskiej interwencji pomocna jest metodologia badań jakościowych, która ma „umożliwić zrozumienie przyczyn sukcesów i porażek leżących po stronie procesów wdrożenia oraz uwarunkowań instytucjonalnych, społecznych i kulturowych” (Górniak i Mazur 2011: 12), a także wskazać, „na jaki rodzaj interwencji można przenieść

doniesienia ewaluacji i co określa stopień przełożenia tych doniesień” (European Cohesion Fund i European Regional Development Fund 2011: 6). Mając dostęp do raportów z ewaluacji wpływu interwencji na poziomie I, można przystąpić do procesu agregacji danych zawartych w tych raportach, czyli przejść na wspomniany wyżej II poziom ewaluacji. Syntezą powinny zostać objęte przede wszystkim dane wyjaśniające zaobserwowane na poziomie I wartości efektów tej samej bądź podobnej interwencji, czyli:

- Wyniki ilościowe rozumiane jako bezpośrednie konsekwencje zastosowanych metod i technik badawczych o charakterze ilościowym, mających na celu wyliczenie wartości efektów netto interwencji (zamierzonych i niezamierzonych).
- Wyniki jakościowe rozumiane jako bezpośrednie konsekwencje zastosowanych metod i technik badawczych o charakterze jakościowym, czyli danych pozyskanych z przeglądu literatury (np. dokumentów programowych, sprawozdawczości czy doniesień prasowych) oraz rozmów z interesariuszami ewaluacji na temat wdrożonej interwencji.
- Wnioski rozumiane jako sformułowanie odpowiedzi na zadane pytania badawcze. W badaniach ewaluacyjnych pytania badawcze mają charakter oceny i z tego powodu badacz wyciągając wnioski, odwołuje się do przyjętych kryteriów ewaluacyjnych. Wnioski (oparte na interpretacji wartości efektów netto) są rozstrzygające i świadczą o sukcesie lub porażce interwencji, a ich omówienie powinno dostarczać informacji wyjaśniających przyczyny zidentyfikowanych wartości efektów interwencji (zamierzonych i niezamierzonych).
- Rekomendacje, czyli praktyczne wskazówki na temat tego, co należy zrobić, aby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu porównywalnych interwencji w przyszłości. W procesie formułowania konkretnych propozycji zmian badacz może polegać na własnej wiedzy eksperckiej, korzystać z konsultacji ze zlecniodawcą badania i jego interesariuszami, a także z pomocy ekspertów zewnętrznych.

Jednak wykorzystanie wiedzy już wytworzonej (danych zastanych) do procesu budowania bazy wiarygodnych dowodów warunkowane jest przez jakość tej wiedzy.

W polskich realiach identyfikacja czynników kontekstowych i mechanizmów wdrożenia interwencji jest często podejmowana w raportach z ewaluacji *ex-post* ze względu na popularny, operacyjny charakter tego typu badań. Jak argumentuje Karol Olejniczak (2009: 49):

po części taki stan rzeczy był wynikiem wymogów narzuconych Polsce przez Unię Europejską, która oczekiwała, by wykonywane ewaluacje miały charakter dwojakiego



rodzaju: operacyjny i strategiczny. W takiej sytuacji – ze względu na niemożność wypełnienia obu funkcji jednocześnie (...) firmy konsultingowe koncentrowały [większą] uwagę na pomocy w usprawnieniu procesów wdrażania (funkcji operacyjnej) niż na trudniejszej i mniej politycznie delikatnej ocenie efektów programu.

Niestety, nawet w sytuacji, kiedy doniesienia badawcze pozwolą zidentyfikować czynniki relatywnie wpływające na osiągnięte wartości efektów netto interwencji, kluczową kwestią jest wiarygodne uzasadnienie, że faktycznie mamy do czynienia z relacją przyczynową. Metodologiczna wiarygodność doniesień (wyników, wniosków i rekomendacji) ewaluacji zrealizowanych na poziomie I ma krytyczne znaczenie dla zrozumienia, dlaczego miejskie interwencje osiągają planowane i nieplanowane efekty.

Potencjał oceny wiarygodności doniesień zawartych w raportach z ewaluacji miejskich polityk publicznych ma schemat badawczy o nazwie metaewaluacja. Metaewaluacja ocenia wartość i przydatność ustaleń badania ewaluacyjnego, a jej cel polega na ciągłym doskonaleniu praktyk ewaluacyjnych. Koncepcja badań metaewaluacyjnych powstała na gruncie badań edukacyjnych. Po raz pierwszy termin „metaewaluacja” został użyty przez M. Scrivena w 1969 roku raportującego wyniki swojej pracy, mającej na celu ewaluację planu ewaluacji produktów edukacyjnych. Według Scrivena (1991) metaewaluacja oznacza **ewaluację ewaluacji – a pośrednio ewaluację ewaluatorów**, a jej przeprowadzenie powinno być etycznym oraz naukowym obowiązkiem, szczególnie gdy ustalenia ewaluacji mogą wpłynąć na dobrobyt innych osób. Taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza w programach o charakterze społecznym. Udostępnianie niedokładnych raportów ewaluacyjnych i/lub nieuprawnionych (obciążonych błędem) ustaleń z oceny systemu polityk publicznych może poważnie wprowadzić w błąd decydentów i skutkować podejmowaniem niewłaściwych decyzji publicznych.

Doprecyzowując, ewaluacja ewaluacji (*evaluating evaluations*) służy do oceny jakości, wiarygodności uzyskanych efektów (Scriven 1991; Stufflebeam 2001; Cooksy i Caracelli 2005), a także wykorzystania do rekomendacji pojawiających się w analizowanych ewaluacjach (Widmer 1996). Przedmiotem analizy są jednak nie odbiorcy wsparcia, ale pojedyncze ewaluacje, które oceniały wypracowane efekty danej interwencji. Badanie ewaluacyjne traktowane jest w kategorii programu/projektu i podlega ewaluacji.

Specyficzne<sup>17</sup> rozumienie metaewaluacji wyrosło na gruncie funduszy strukturalnych i ogranicza metaewaluację do syntezy wniosków i rekomendacji z ewaluacji (Bienias 2011). Jak argumentują Karol Olejniczak i Marek W. Kozak (2011: 55):

---

<sup>17</sup> Specyficzne, bo odbiegające od tradycyjnego rozumienia badania metaewaluacyjnego w edukacji na świecie.

Na poziomie krajowym coraz wyraźniejsza jest potrzeba metaewaluacji – a więc badań, które porównują, zestawiają i dokonują syntezy wniosków z wielu podobnych badań tematycznych. Aby jednak móc prowadzić metaewaluację, konieczna jest wysoka dyscyplina w pisaniu i wnioskowaniu na poziomie pojedynczych badań. Pojedyncze badania programów muszą spełniać pewne standardy metodyczne.

Ograniczenie zastosowania „metaewaluacji” tylko do syntezy doniesień będzie możliwe wówczas, kiedy powszechną praktyką będzie przeprowadzanie badań ewaluacyjnych wysokiej jakości, opartych na profesjonalnych, ogólnodostępnych standardach i wymogach metodologicznych. W takiej sytuacji realizacja głównego celu metaewaluacji, a więc oceny jakości doniesień ewaluacji, będzie mogła zostać ograniczona do niezbędnego minimum.

Obecnie nie ma mowy o takiej praktyce. Henryk Mizerek (2002) twierdzi wręcz, że:

praktyki upowszechniane w Polsce bardzo często pomijają fazę projektowania. Początkiem większości ewaluacji jest poszukiwanie gotowych narzędzi badawczych. W rezultacie mamy do czynienia z ankietomanią na masową skalę. Ankietuje się wszystkich i wszędzie. Nierzadko ewaluacja zaczyna i kończy się na tym etapie. Brakuje czasu, umiejętności i możliwości, by zebraną w ten sposób wielką ilość informacji poddać analizie i przedstawić w formie raportu. Nawiasem mówiąc, może to i dobrze – albowiem są to często informacje zupełnie bezużyteczne.

Z tego powodu osoby zarządzające miejskimi programami publicznymi powinny koncentrować się przede wszystkim na zbudowaniu zaplecza badawczego do klasycznie rozumianego badania metaewaluacyjnego, czyli **sposobów na weryfikację jakości i wiarygodności ustaleń badań ewaluacyjnych (główny cel metaewaluacji)**. Takie działania zapewnią podstawę syntezy i porównywania wyników, wniosków oraz rekomendacji zawartych w badaniach oceniających efekty interwencji. Uważam, że dobra ewaluacja nie powinna bronić się przed ewaluacją samej siebie. Tylko w ten sposób zrobimy krok do przodu w dostarczaniu naukowych dowodów na potrzeby strategicznego i lepszego zarządzania miastem.

## Bibliografia

- Babbie Earl, 2003, *Badanie społeczne w praktyce*, przeł. Witold Betkiewicz, Marta Bucholc, Przemysław Gadomski, Jacek Haman, Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka Kloskowska-Dudzińska, Michał Kowalski i Maja Mozga, Warszawa: PWN.
- Bennett Gavin i Nasreen Jessani (red.), 2011, *The Knowledge Translation Toolkit*, New Delhi: Sage India.

- Bienias Stanisław, 2011, *Metaewaluacja jako narzędzie służące projektowaniu przyszłych interwencji publicznych. Przykład zastosowania w ramach Polityki Spójności*, [w:] Agnieszka Haber i Rafał Trzciński (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 9–22.
- Brouwer E.B., P. den Hertog, T. Poot i J. Segers, 2002, *WBSO nader beschouwd; onderzoek naar de effectiviteit van de WBSO*, Amsterdam: PriceWaterhouseCoopers, Dialogic, TU Delft.
- Carr David, 1992, *Practical Enquiry, Values and the Problem of Educational Theory*, „Oxford Review of Education” t. 18, nr 3, s. 241–251.
- Cooksy Leslie J. i Valerie J. Caracelli, 2005, *Quality, context & use: issues in achieving the goals of metaevaluation*, „American Journal of Evaluation” t. 26, s. 31–42.
- Davies Philip, 2006, *What is needed from research synthesis from a policy-making perspective?*, [w:] Jennie Popay (red.), *Moving beyond effectiveness in evidence synthesis: Methodological issues in the synthesis of diverse sources of evidence*, London: National Institute for Health and Clinical Excellence, s. 97–104.
- DG Budget Evaluation Unit, 2004, *Evaluating EU activities. A practical guide for the commission services*, European Commission.
- Dyrekcja Generalna XIX – Budżet, 1997, *Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej. Przewodnik. Ewaluacja w połowie okresu i ex-post*, przeł. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i francuskie Krajowe Centrum Terytorialnej Służby Cywilnej (nieoficjalne tłum.), Komisja Europejska.
- European Cohesion Fund i European Regional Development Fund, 2011, *The programming period 2014–2020. Guidance document on monitoring and evaluation. Concepts and recommendations*, Bruxelles: European Commission.
- European Commission, 2006, *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluation*, Working Document nr 1.
- Geodecki Tomasz, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Jerzy Hausner, Stanisław Mazur, Jacek Szlachta i Janusz Zalewski, 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Górniak Jarosław, Barbara Worek, Weronika Orkisz, Zuzanna Drożdżak i Patrycja Antosz, 2010, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Kraków: Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych.
- Górniak Jarosław, 2009, *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, [w:] Agnieszka Haber i Maciej Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 192–197.
- Górniak Jarosław i Karolina Keler, 2008, *Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(3), s. 109–124.
- Górniak Jarosław i Stanisław Mazur, 2012, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 185–220.
- Górniak Jarosław i Stanisław Mazur, 2011, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Warszawa: Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, s. 9–34.
- Heckman James J. i Jeffrey A. Smith, 1996, *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, [w:] Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly i Klaus Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, s. 37–88.

- Lomas Jonathan, Tony Culver, Chris McCutcheon, Laura McAuley i Susan Law, 2005, *Conceptualizing and Combining evidence for health system guidance*, Ottawa: Canadian Health Services Research Foundation.
- Maxwell Joseph A., 2004, *Using Qualitative Methods for Casual Explanation*, „Field Methods” t. 16 (3), s. 243–264.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*, 200MRR/H/6(1)05/2007, Warszawa.
- Mizerek Henryk, 2002, *Ewaluacja w edukacji – szansa z (kilkoma) pułapkami w tle. Nauczyciel i uczeń w przestrzeniach szkoły*, [w:] Marzena Nowicka (red.), *Nauczyciel i uczeń w przestrzeniach szkoły*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Mosselman Marco i Yvonne Prince, 2004, *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SME's. Final report to the European Commission*, Zoetermeer: EIM.
- OECD–DAC, 2002, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris: OECD Publications.
- Olejniczak Karol, 2009, *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze*, Raporty i analizy EUROREG 2.
- Olejniczak Karol, 2012, *Monitoring i ewaluacja*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 239–259.
- Olejniczak Karol i Marek W. Kozak, 2011, *Do czego warto wykorzystać ewaluację? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju*, [w:] praca zbiorowa, *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, Opole: Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Jednostka Ewaluacyjna, s. 41–58.
- Pincus Allen i Anne Minahan, 1973, *Social Work Practice: Model and Method*, Itasca: F.E. Peacock Publishers.
- Portal Funduszy Europejskich, [http://www.ewaluacja.gov.pl/slownik/Strony/slownik\\_efekt\\_przeniesienia.aspx](http://www.ewaluacja.gov.pl/slownik/Strony/slownik_efekt_przeniesienia.aspx) [dostęp: 20.07.2012].
- Scriven Michael, 1972, *Pros and cons about goal free evaluation*, „Evaluation Comment” 3(4), 1–7.
- Scriven Michael, 1991, *Evaluation thesaurus* (4<sup>th</sup> ed.), Newbury Park: Sage.
- Słownik języka polskiego PWN, [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl) [dostęp: 20.09.2017].
- Storey David, 2002, *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Business in Developed Economies*, „International Journal of Entrepreneurship Education” t. 1, nr 2, s. 181–202.
- Stufflebeam Daniel L., 2001, *The Metaevaluation Imperative*, „American Journal of Evaluation” t. 22(2), s. 183–209.
- Tyler Ralph W., 1942, *General statement on evaluation*, „The Journal of Educational Research” t. 35, nr 7, s. 492–501.
- Widmer Thomas, 1996, *Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen*, Stuttgart–Wien: Verlag Paul Haupt Bern.



## Część druga

# Dobre praktyki, czyli jak czerpać z doświadczeń innych







JANINA CZAPSKA  
KATARZYNA JURZAK

## Jak korzystać z dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa?

### Dobre praktyki jako źródło rzetelnych dowodów

Rzetelne przygotowanie programu bezpieczeństwa dla miasta wymaga korzystania z systematycznych i wiarygodnych badań na etapie przygotowania, realizacji oraz oceny skutków programu. Takie naukowe dowody powinny spełniać wiele warunków gwarantujących ich wiarygodność. Jednakże na każdym etapie procesu przygotowania i realizacji mogą wystąpić zakłócenia (por. Czapska w tym tomie), które osłabiają wartość zebranych dowodów. Identyfikowanie i eliminowanie tych trudności stanowi duże wyzwanie dla autorów programu.

Rzetelne dowody ogranicza się czasem do wyników badań naukowych, czasem nawet do wyników badań w naukach społecznych. Takie zawężenie jest nieuprawnione. Do niezbędnych źródeł wiedzy należy zaliczyć wiedzę ekspertów, publikowane wyniki badań, wcześniejsze ewaluacje, adekwatne ekonomiczne i statystyczne modele. Zaliczane powinny być do tej kategorii zarówno ilościowe, jak i jakościowe badania o systematycznym charakterze. Do podstawowych źródeł o ilościowym charakterze należą dane ilościowe epidemiologiczne i społeczne gromadzone przez odpowiednie instytucje, badania kliniczne oraz wyniki wywiadów i ankiet w badaniach społecznych. Badania jakościowe dostarczają danych w postaci rezultatów badań etnograficznych, fotografii, reportaży, materiałów autobiograficznych, lokalnych obserwacji, wywiadów z ekspertami oraz konsultacji z obywatelami. Podejmowanie racjonalnych decyzji może zapewnić harmonijne korzystanie z obu typów źródeł. Wreszcie źródłem wiedzy mogą być także dobre praktyki.

Dobre praktyki to scenariusze działań, które w określonym miejscu i czasie przyniosły pozytywne rezultaty. Powinny one być poprawnie zaplanowane, zrealizowane, ocenione oraz odpowiednio udokumentowane. Działania prowadzone zgodnie z takim scenariuszem będą skuteczne, jeśli doprowadzą do rozwiązania konkretnego problemu. W drugiej dekadzie XXI wieku powszechne jest zainteresowanie dobrymi praktykami w ramach strategii polegającej na podejmowaniu decyzji opartych na rzetelnych dowodach (*evidence-informed policy*; por. Czapska w tym tomie). Zbiory dobrych praktyk ze wskazówkami, jak należy je implementować, znaleźć można w każdej ważnej dziedzinie życia. Najbardziej zaawansowane są prawdopodobnie prace w zakresie medycyny<sup>1</sup>.

W literaturze dotyczącej bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa miejskiego czy lokalnego, znaleźć można liczne odniesienia do dobrych praktyk oraz gromadzących te praktyki instytucji. Sięgają do nich zainteresowane podmioty, np. samorządy terytorialne, lokalni liderzy, służby. Robią to samodzielnie albo z pomocą organizacji międzynarodowych, innych państw, organizacji pozarządowych lub banków. Czasem dobre praktyki są implementowane przez ekspertów z krajów pochodzenia w ramach międzynarodowej pomocy na rzecz poprawy bezpieczeństwa lub doskonalenia służb odpowiedzialnych za walkę z przestępczością. Przedmiotem ożywionych dyskusji stało się w ostatnich 15 latach zjawisko przenoszenia z USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Norwegii do tzw. krajów rozwijających się (ewentualnie pokonfliktowych) wzorów działań charakterystycznych dla strategii policyjnej *community policing* (Brogden i Nijhar 2005; Denney 2015). Drugim przykładem, który ilustruje złożoność procesu wykorzystania dobrych praktyk i kształtowania bezpiecznych miast, jest poszukiwanie uniwersalnej metody postępowania przy równoczesnym uwzględnieniu lokalnej specyfiki w procesie przygotowania narzędzi do analizowania odporności miast (*resilient city*; por. Tyburek w tym tomie).

O trudnościach w realizacji zadania polegającego na wykorzystywaniu sprawdzonych w innych krajach praktyk interesująco informują autorzy publikacji Overseas Development Institute (ODI), przygotowanej na potrzeby krajów rozwijających się. Dotyczy ona zastosowania reguł polityki opartej na dowodach w Wielkiej Brytanii w pierwszej dekadzie XXI wieku (Sutcliffe i Court 2005; por. też Czapska w tym tomie). Autorzy zebrali bogate doświadczenia na temat implementowania wiedzy, a właściwe korzystanie z dobrych praktyk stanowi istotną część publikacji. Co prawda, wskazane rozważania mają bardziej generalny charakter, ponieważ odnoszą się do wykorzystywania rzetelnych

---

<sup>1</sup> Jako przykład połączenia dobrych praktyk z narzędziami do ich implementacji można wskazać: *Toolkit: Implementation of Best Practice Guidelines*, 2nd ed. (Registered Nurses' Association of Ontario 2012), w którym stowarzyszenie pielęgniarek zajęło się zasadami wdrażania dobrych praktyk w zakresie pomocy medycznej.

dowodów w procesach implementacji polityk o różnym stopniu ogólności, jednakże można je z powodzeniem wykorzystać także w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak należy stosować dobre praktyki z innych krajów w konstruowaniu programu bezpiecznego miasta.

Przyjmowanie obcych wzorów nigdy nie było prostsze niż dzisiaj, w czasach globalnej komunikacji oraz niesłychanej łatwości w docieraniu do źródeł danych. Niekorzystanie z takich doświadczeń stanowiłoby trudny do wyjaśnienia przejaw marnotrawstwa zasobów oraz braku racjonalności w działaniu. Z właściwym wykorzystaniem dobrych praktyk sprawdzonych w innych miejscach wiąże się równocześnie wiele wyzwań. Metody prowadzące do potwierdzonych, pozytywnych rezultatów nie mogą zostać bezpośrednio przeniesione w inne warunki, ponieważ konieczne jest uwzględnienie okoliczności, że na proces implementacji wpływają lokalne uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, społecznym (kulturowym), organizacyjnym, prawnym czy politycznym. Z tak ogólnie sformułowanymi zastrzeżeniami trudno się nie zgodzić. Dla zobrazowania złożoności procesu wdrażania obcych wzorów podkreślić należy, że wymagają one jednak każdorazowo konkretyzacji. Jedną z najważniejszych trudności wynika z różnic kulturowych między miejscem, gdzie powiodło się wprowadzenie określonych zmian, a innymi, gdzie chcemy je przeszczepić. Różnorodne kłopoty mogą pojawiać się również przy przejmowaniu wzorów pochodzących z tej samej lub podobnej kultury. Czasem „pomoc” w przenoszeniu takich doświadczeń z kraju pochodzenia jest nieudolna, powierzchowna, oparta na niedostatecznym rozeznaniu lokalnych zasobów, specyfice sytuacji ekonomicznej czy też niewłaściwie lokowanych środkach pomocowych. W innych przypadkach razem z metodami działania próbuje się wprost przenosić wartości (ideologię) obce adresatom. Mimo trudności warto podjąć starania adaptowania wybranych, starannie zbadanych narzędzi, zamiast każdorazowo samodzielnie poszukiwać właściwych metod działania i rozpoczynać rozwiązywanie problemu od początku. Warunek wstępny skuteczności takiej adaptacji stanowi wszakże świadomość różnic oraz zasad dostosowania programu do konkretnych, lokalnych warunków.

Skuteczne implementowanie międzynarodowych wzorów powinno uwzględniać odpowiedzi na następujące pytania: gdzie i w jaki sposób szukać wzorów, jak ustalić, które ze znalezionych metod działania mogą być wykorzystane, a w konsekwencji – jak należy działać w konkretnym przypadku. Proces odpowiadania na te pytania powinien objąć pięć etapów: przegląd, selekcję, zrozumienie, ocenę i rekomendację (*scan, select, understand, assess, recommend*; Government's Centre for Management and Policy Studies 2002).

Po pierwsze, należy dokonać wstępnego przeglądu źródeł w poszukiwaniu interesujących podejść i innowacyjnych przykładów (*scan*). Bardzo użyteczna na tym etapie jest pomoc w postaci zestawu uporządkowanych i aktualnych

informacji na ten temat, przygotowanego przez państwo, uczelnie, organizacje pozarządowe czy jakiegokolwiek inny kompetentny podmiot. W Wielkiej Brytanii na początku XXI wieku w procesie implementacji polityki opartej na rzetelnych dowodach przygotowano na podstawie doświadczeń różnych krajów podręcznik zatytułowany *International Comparisons in Policy Making Toolkit* (Government's Centre for Management and Policy Studies 2002). Miał pomóc w lepszej orientacji w światowych doświadczeniach oraz ułatwiać wybór przydatnych praktyk światowych w zakresie korzystania z rzetelnej wiedzy w polityce społecznej.

W drugim etapie wybiera się jeden albo więcej obiecujących scenariuszy do bliższej systematycznej analizy (*select*). Należy przy tym wystrzegać się łatwych przesądów, ponieważ czasem kraje, które wydają się bardzo odmienne, mogą stanowić źródło wartościowych wzorów, a najbardziej popularne, „modne” w określonym czasie scenariusze, stosowane w wielu krajach, nie zawsze dostarczają użytecznych metod działania w naszym kraju.

W następnym etapie należy ustalić, czy program działa w praktyce, a jeśli tak, to jaki jest mechanizm tego działania. Jest to kluczowy moment w omawianym procesie. Poznanie nie może obejmować wyłącznie samego modelu działania (prosty schemat: przyczyna–skutek), ale także zrozumienie, jak złożony kontekst, w którym działa rozważany scenariusz działania, wpływa na jego efektywność, jakie czynniki ze środowiska społecznego, ekonomicznego, kulturowego i instytucjonalnego (politycznego, prawnego) są ważne dla sukcesu analizowanego programu (*understand*).

W kolejnym etapie należy dokonać oceny programu z punktu widzenia własnych potrzeb (*assess*). Taka ocena powinna uwzględniać cechy modelu oraz kontekst jego stosowania z perspektywy rozwiązania określonego problemu we własnym środowisku. W zależności od odpowiedzi na te pytania może zostać podjęta decyzja polegająca na sformułowaniu rekomendacji, jakie można wywieść z analizowanego przykładu (*recommend*). Niewłaściwe jest ograniczanie się do kwestii, czy to u nas zadziała. Należy także rozważyć, jakich należy dokonać modyfikacji, żeby ten przykład zadziałał u nas, czy może nas zainspirować do zrobienia czegoś podobnego, lepiej dostosowanego do naszych warunków. Przedmiotem analizy powinny być nie tylko skuteczne metody działania, ponieważ należy się uczyć także na przykładach negatywnych, tj. praktykach, które nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Informacja, co nie przyniosło oczekiwanych skutków, może być równie istotna jak ustalenie, co zadziałało (Sutcliffe i Court 2005: 26–27).

Historia implementacji dobrych praktyk jest pełna porażek wynikających z niedostatecznego zrozumienia kontekstu. Jednym z najbardziej znanych przykładów jest reforma edukacji w Kalifornii, gdzie niedostateczne rozpoznanie istotnych warunków kontekstu przyniosło fatalne skutki (Cartwright i Hardie

2012). Powszechnie znany jest problem wpływu wielkości klas na jakość nauczania. W poddanym rzetelnej ewaluacji eksperymencie w stanie Tennessee wykazano, że zmniejszenie liczby dzieci w klasach służy poprawie efektów uczenia. Pod wpływem tych rezultatów także stan Kalifornia zredukował wielkość klas. Badania pokazały jednak nieoczekiwanie, że w Kalifornii zmniejszenie wielkości klas nie doprowadziło do poprawy wyników uczniów. Dlaczego transfer polityki edukacyjnej z jednego stanu USA do drugiego nie przyniósł podobnych rezultatów? Okazało się, że w Tennessee przy zmniejszaniu wielkości klas dysponowano dostateczną liczbą dodatkowych doświadczonych nauczycieli oraz odpowiednimi pomieszczeniami. Kalifornia nie zapewniła ani jednego, ani drugiego. Zatrudniono nowych niedoświadczonych nauczycieli i adaptowano tymczasowe pomieszczenia na klasy. W rezultacie, mimo zmniejszenia liczebności klas, jakość kształcenia obniżyła się.

Celem unikania uproszczonego rozumowania (i działania) typu bodziec–reakcja, pożądane jest rozwinięcie „teorii zmiany”, która pomoże w wyjaśnieniu związku między implementacją cudzych wzorów i uzyskanym efektem (por. Munton b.d.). Należy zrekonstruować łańcuch powiązań między poszczególnymi elementami programu. W przykładzie z wielkością klas zbudowanie takiej „teorii zmiany” polegało na wskazaniu, że wpływ na poprawę efektów nauczania wywarły ilość i jakość czasu, jaki nauczyciele mogli poświęcić uczniom.

Inny przykład odmiennych efektów mimo podobnego programu stanowi program zwiększania intensywności pieszych patroli policyjnych w Filadelfii w 2009 oraz 2010 roku (National Institute of Justice 2016). W obu przypadkach program polegał na wysyłaniu patroli do tzw. *hot spots*, czyli miejsc szczególnie niebezpiecznych w tym mieście. Mimo tego podstawowego podobieństwa między oboma eksperymentami zachodziło wiele różnic. W 2009 roku w patrolach uczestniczyli niedoświadczeni policjanci dopiero co przyjęci do służby, w 2010 – weterani policyjni, którzy wykazują się z reguły mniejszą agresywnością w egzekwowaniu prawa. Ponadto różnił się czas prowadzenia eksperymentu (patroli). W 2010 trwał 12 tygodni, w 2009 – 22. Ponadto w 2009 roku jeden patrol spędzał w terenie ok. 8 godzin, w 2010 – były to dwa patrole, a zatem patrole trwały ok. 16 godzin na dobę. Różnił się obszar objęty patrolami; w 2010 patrolowano ok. 3 mile ulic, a w 2009 – 1,3 mili. Te różnice w sposobie patrolowania mogą stanowić podstawę wyjaśnienia różnicy, jaką uzyskano; w 2009 roku stwierdzono istotny wpływ patroli na przestępczość, a w 2010 – takiego rezultatu nie zauważono. Przyjęcie hipotetycznych teorii zmiany ułatwia wybór pytań, jakie należy zadawać. Pomagają zidentyfikować kluczowe czynniki z kontekstu, które warunkują dobrą praktykę. Ważny element kontekstu, który może ograniczać przenoszalność wzorów, stanowi też rozpoznanie dostępnych zasobów. Ponadto od badaczy, którzy dokonują takich porównawczych analiz, należy oczekiwać



wrażliwości na polityczne aspekty kontekstu. Wprowadzane zmiany, jak choćby nowy program bezpieczeństwa, powinny być politycznie akceptowalne. Decyzja o tym, co robić, musi opierać się na konsensie między interesariuszami, do których należą zarówno politycy, jak i głosujący obywatele. Niestety, wzrasta przy tym zagrożenie wyboru populistycznych rozwiązań. Kolejnym ważnym elementem kontekstu implementowania dobrych praktyk jest uwzględnienie w niezbędnym zakresie dotychczasowej polityki. Przykładowo trudno sobie wyobrazić w 2017 roku zmiany socjalne w Polsce, które rozpoczynać się będą od odwołania programu 500+. Realizowanie polityki opartej na rzetelnych dowodach może być ponadto utrudnione na skutek braku entuzjazmu badaczy wobec potrzeby rozumienia czy akceptacji politycznej rzeczywistości, czy też ogólnie – niechęć do włączania się w kształtowanie praktycznych rozwiązań.

Jeśli rozważać wpływ kontekstu na możliwość implementowania dobrej praktyki, to obok edukacji i zdrowia, wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych dostarcza wielu ilustracji potencjalnych uproszczeń i zagrożeń. Ustalenie, komu podporządkowana i jak zorganizowana jest policja, ilu prawników przypada na 100 tys. obywateli, jaka jest struktura i właściwość rzeczowa sądów, jakie uprawnienia i obowiązki mają organy samorządu terytorialnego – to tylko niektóre czynniki, jakie mogą wywierać wpływ na zakres stosowania oraz skuteczność poszczególnych rozwiązań. Kolejnym ograniczeniem, znanym przede wszystkim z badań kryminologicznych, jest porównywalność danych z różnych krajów. Te same nazwy nie muszą oznaczać takich samych zjawisk w różnych państwach (kulturach prawnych), a przez to dane stają się nieporównywalne. Jednym z klasycznych problemów w rozważaniach kryminologicznych są różnice w definiowaniu przestępstwa kradzieży. Można wskazać też trudności z przenoszeniem dobrych praktyk odnoszących się do eliminacji czy ograniczania „drobnych naruszeń prawa” w różnych krajach (wykroczenia). Mogą one obejmować zróżnicowane kategorie zachowań, być odmiennie traktowane przez wymiar sprawiedliwości itp. Jednym z wyrazistych przykładów jest brytyjskie określenie *anti-social behaviour*, które nie ma prawnego odpowiednika w języku polskim. Różnice w wyznaczaniu zakresu określonych przestępstw czy wykroczeń wpływają na interpretację tak samo nazywanych danych, a na skutek tych nieuwzględnianych (niezauważonych) różnic może wywoływać nieuzasadnione nadzieje na skuteczne wykorzystanie obcych praktyk.

W podsumowaniu tej części tekstu można stwierdzić, że warunkiem dokonywania skutecznych międzynarodowych porównań jest zachowanie niezwykłej ostrożności w podejmowanych wysiłkach. Właściwa implementacja nie ogranicza się do tropienia dobrych praktyk. Trzeba poświęcić wiele czasu, aby zidentyfikować czynniki kontekstu, które mogą mieć wpływ na proces „dobrego znoszenia podróży (transferu) przez wybrane wzory działania”. Niezbędne jest zatem bardzo staranne skonstruowanie „teorii zmiany” (Munton, s. 5).

## Kryteria wyboru baz dobrych praktyk do analizy

Druga część artykułu obejmuje opis oraz krytyczną analizę najważniejszych światowych baz (zbiorów, banków) dobrych praktyk dobranych w sposób celowy z uwagi na ich zakres tematyczny. Dodatkowe kryterium miało charakter bardziej praktyczny, a mianowicie wybrano te spośród baz, których zawartość jest szczególnie istotna z perspektywy „bezpiecznego miasta”. Wzięto zatem pod uwagę zbiory obejmujące programy i projekty z zakresu komunalnej prewencji kryminalnej (*community crime prevention*), projekty współpracy policji ze społeczeństwem (*community policing*), działania oparte na dowodach naukowych (*evidence-based policing*), rozwiązywanie problemów z zakresu prewencji kryminalnej (*problem-oriented policing*) i inne programy prewencyjne wdrażane na poziomie lokalnym (np. podejmowane w szkołach). W analizie uwzględniono siedem zagranicznych baz zawierających:

- a) poddawane ewaluacji programy, projekty i polityki z zakresu funkcjonowania szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości oraz prewencji kryminalnej (m.in. *CrimeSolutions.gov*; Campbell Collaboration; International Centre for the Prevention of Crime),
- b) poradniki, przewodniki, przyborniki (*toolboxes*), raporty oraz prezentacje poświęcone wybranym problemom z zakresu prewencji kryminalnej (Centre for Problem-Oriented Policing; European Forum for Urban Security; European Crime Prevention Network; German Congress on Crime Prevention).

Spśród polskich baz przeanalizowano cztery: dwie policyjne (*Policyjny Bank Dobrych Praktyk* oraz *Centrum Monitorowania Inicjatyw Obywatelskich*), jedną rządową (*Bank Dobrych Praktyk* w programie *Razem bezpieczniej* im. Władysława Stasiaka) oraz jedną samorządową (*Baza Dobrych Praktyk Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich*). Słabości trzech pierwszych były już przedmiotem analiz (Jurzak-Mączka 2012: 103–106).

Stan polskich zbiorów praktyk służących wspieraniu lokalnej polityki społecznej jest zdecydowanie niezadowolający. W przypadku wielu „dobrych praktyk” prezentowanych w ww. bazach brakuje nawet podstawowych informacji pozwalających zidentyfikować program. Rzetelność tych źródeł wiedzy pozostawia niejednokrotnie wiele do życzenia, szczególnie gdy nie jest jasne, w jaki sposób praktyki umieszczone w bankach są zbierane i weryfikowane. Stąd też niniejsza analiza ma na celu m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie o cechy (elementy) baz kluczowe dla opracowania modelowego (idealnego) polskiego banku dobrych praktyk. Aby taki zbiór spełniał swoje zadanie, powinien odpowiadać na wyzwania, z którymi mierzą się praktycy. Cytowani już Sophie Sutcliffe i Julius Court (2005: 4) analizując, jakie dowody naukowe powinny być

wykorzystywane przez praktyków w procesie podejmowania decyzji, zwracają uwagę na następujące cechy pozyskiwanych danych:

- właściwą jakość, obiektywność, trafność (relacja w stosunku do założonych celów),
- wiarygodność (często dotyczącą nie samych danych, ale źródła, z którego je pozyskano),
- ważność (aktualność dowodów naukowych, ich uniwersalność),
- wykonalność (wykorzystanie wiedzy w praktyce oraz efektywność – relacja nakładów do rezultatów).

Dobre praktyki zgromadzone w bankach muszą uwzględniać zagadnienia istotne z punktu widzenia lokalnych uczestników bezpieczeństwa, a więc takie, które dotyczą rozwiązywania rzeczywistych, poważnych problemów, z jakimi mierzy się lokalna wspólnota. Jednocześnie rozwiązania te muszą być tak opisane i uporządkowane, żeby zminimalizować ryzyko podejmowania przez lokalnych aktorów działań oderwanych od kontekstu, w którym okazały się skuteczne (por. opisaną wyżej „teorię zmiany”). W pierwszym rozdziale omówiono podstawowe ograniczenia wiążące się ze stosowaniem *evidence-based policing*. Już same nazwy obszarów: szybkość, powierzchowność, społeczne stereotypy (*spin*<sup>2</sup>), utajnienie informacji oraz ignorancja naukowa, zidentyfikowane przez Vincenta Cable’a (2004), ukazują zawilość problemu. Oczekuje się, że politycy, policjanci i inni lokalni przedstawiciele będą skutecznie, szybko, bezbłędnie rozwiązywać złożone problemy wspólnoty, nie wydając przy tym dużych kwot z publicznych pieniędzy. Oznacza to konieczność posługiwania się pogłębioną wiedzą m.in. na temat form, jakie przybierają te problemy, gdzie występują, w jakim natężeniu, kogo dotyczą, jak zmieniały się w czasie, jakie są przyczyny ich powstania, jakie wcześniej odniesiono sukcesy i porażki związane z ich rozwiązywaniem (por. szerzej Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia 2007; Jurzak-Mączka 2013). Ponieważ nie jest możliwe, by posiadli oni dogłębną wiedzę w każdej dziedzinie, są zmuszeni korzystać z innych źródeł, a to z kolei rodzi pytania, do kogo się zwrócić o przygotowanie dowodów, jak zapewnić ich jakość, jak sprawdzić wiarygodność ekspertów i uzyskać informacje o czasie.

W tych warunkach nie dziwi popularność korzystania z rozwiązań, które zastosowali inni w podobnych przypadkach. Praktycy potrzebują szybko i bezbłędnie przetwarzać informacje. Banki dobrych praktyk powinny być zatem tym źródłem, które pozwala lokalnym aktorom, działającym pod presją czasu,

---

<sup>2</sup> Rozumiany jako socjotechnika – opisywanie sytuacji w sposób ukazujący ją w lepszym świetle, niż to wynika z rzeczywistości (por. Cambridge Dictionary: *Spin*).

opinii publicznej lub przeciwników politycznych, pozyskać informacje o rozwiązaniach skutecznych oraz opartych na rzetelnej wiedzy. Jakie więc cechy powinien mieć bank dobrych praktyk, by spełnić pokładane w nim oczekiwania?

Odwołując się do wymienionych wyżej ograniczeń, idealny bank dobrych praktyk powinien zatem:

- a) posiadać przejrzystą strukturę umożliwiającą szybkie wyszukanie pogłębionych informacji na temat wybranego problemu społecznego opartych na różnorodnych kryteriach (słowa kluczowe), obejmować prezentację danych w sposób umożliwiający szybką identyfikację najbardziej adekwatnych rozwiązań z punktu widzenia lokalnych aktorów – por. etap selekcji opisany wyżej oraz oczekiwania społeczne wobec lokalnych aktorów;
- b) zawierać informacje o źródłach danych (linki internetowe do badań źródłowych, dane kontaktowe do ekspertów – zarówno badaczy dokonujących ewaluacji, jak i praktyków dokonujących wdrożenia), raporty z badań, publikacje naukowe, opinie ekspertów, inne materiały przypisane do poszczególnych programów i projektów;
- c) posiadać część poświęconą metodom komunikowania opinii publicznej informacji o wdrażanych działaniach, w szczególności tych, które są niezgodne ze społecznymi wyobrażeniami na temat „skutecznych” (tj. pożądanych, oczekiwanych) rozwiązań; jest to szczególnie ważne, gdy opinia publiczna domaga się zastosowania popularnych działań, których skuteczności przeczą dowody naukowe;
- d) zawierać kompletne, szczegółowe i wiarygodne dane prezentowane z zachowaniem najwyższego poziomu przejrzystości (transparentności)<sup>3</sup>;
- e) mieć atrakcyjną formę umożliwiającą obalanie mitów na temat „skutecznych” metod rozwiązywania problemów kryminalnych, zawierać praktyczne wskazówki działania, czynić przekaz naukowy „łatwiejszym w obsłudze”.

Powyższe cechy ukazują swoisty paradoks: aby jakąś praktykę uznać za „dobrą” lub „najlepszą” w kontekście *evidence-based*, musi ona zostać naukowo zweryfikowana. Naukowo, czyli na podstawie rygorystycznych kryteriów badawczych, z zastosowaniem adekwatnych, nowoczesnych metod. Często kompleksowość wdrożonego rozwiązania utrudnia lub właściwie uniemożliwia dokonanie takiej oceny. Standardy badań naukowych wymagają bardzo specjalistycznej wiedzy, nakładów czasu i zaangażowania znacznych środków finansowych, których niejednokrotnie brakuje lokalnym aktorom zobligowanym do działania pod presją czasu, opinii społecznej, oczekiwań przełożonych itd.

---

<sup>3</sup> Por. podejście brytyjskiego rządu w zakresie *transparency*: *Data.Gov.UK*, <https://data.gov.uk/about> [dostęp: 05.10.2017].

Wydaje się więc, że postawiony wyżej problem jest tylko częściowo rozstrzygalny. Ocena scenariuszy rozwiązywania lokalnych problemów kryminalnych prowadząca do uznania ich za dobre praktyki oparte na dowodach naukowych wymaga niezwykle wyśrubowanych standardów badawczych. Trudności w sprostaniu im mogą wynikać z odwiecznych, choć w sumie dość prozaicznych powodów, jak braki organizacyjne, personalne czy finansowe. Coraz bardziej ważne stają się współcześnie konsekwencje niskiej jakości procesów politycznych związanych z tworzeniem prawa, kreowaniem polityk publicznych i ich wdrażaniem. Tworzenie programów bezpieczeństwa następuje w wyniku pewnego procesu politycznego, a jego jakość w sposób oczywisty oddziałuje na jakość takiego programu.

Można sobie zatem zadać pytanie o to, jakie kryteria należy spełnić, żeby można było uznać praktykę za obiecującą. Innymi słowy, jaki jest minimalny standard jej „naukowości” umiejscowiony na kontinuum rozpiętym pomiędzy kilkusetstronicowymi badaniami L.W. Shermana lub precyzyjnymi danymi z banku *CrimeSolutions.gov* (por. niżej) a intuicją lokalnego przedstawiciela, który – dzięki doświadczeniu zdobytemu w dotychczasowej pracy, znajomości środowiska i programów profilaktycznych – „wie”, jak skutecznie rozwiązać problemy danej wspólnoty. Udzielenie odpowiedzi na te pytania powinna poprzedzać pogłębiona refleksja na temat funkcjonujących obecnie banków dobrych praktyk. Zasadnicza część poniższych rozważań koncentruje się przy tym na najbardziej precyzyjnej i uwzględniającej ściśle kryteria naukowe bazie *CrimeSolutions.gov*.

## Bazy zagraniczne i polskie – analiza

*CrimeSolutions.gov* jest dostępną nieodpłatnie, otwartą (bez konieczności logowania się) bazą programów i praktyk poddanych rygorystycznej ewaluacji, prowadzoną przez Krajowy Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Biurze Programów Sprawiedliwości Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych (National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice). Została utworzona w 2009 roku w ramach *Evidence Integration Initiative (E2I)* w odpowiedzi na sygnalizowaną przez podmioty zajmujące się wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych potrzebę identyfikowania i wdrażania programów opartych na dowodach naukowych (por. Office of Justice Programs b.d.). Jest to najbardziej kompleksowa spośród analizowanych baza zawierająca rygorystyczne zasady dokonywania oceny skuteczności programów i praktyk z zakresu szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z założeniami jej twórców ma stanowić centralne, wiarygodne źródło

wspierania praktyków i decydentów w zrozumieniu, „co działa?”, oparte na systemowym, niezależnym procesie recenzji. Owo gromadzenie informacji oraz ocena istniejących ewaluacji i metaanaliz według spójnych, wystandaryzowanych kryteriów stanowi podstawową zaletę *CrimeSolutions.gov*.

Twórcom tego banku przyświeca idea, że dowody naukowe wynikające z rygorystycznej ewaluacji są jednym z podstawowych czynników, jakie należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o działaniach (programy, polityki, finansowanie). Jednak za równie ważne uznają oni wspieranie i zachęcanie do podejmowania innowacyjnych działań, w odniesieniu do których nie mamy jeszcze obszernej wiedzy potwierdzającej ich efektywność. Bank ten umożliwia praktykom dostęp do dowodów z zakresu nauk społecznych, które w innym przypadku byłyby dla nich trudne do uzyskania. Intencją twórców *CrimeSolutions.gov* nie jest jednak wypieranie czy zastępowanie decyzji opartych na kompetentnym osądzie podejmowanym przez lokalnych aktorów ani hamowanie czy tłumienie innowacji (por. m.in. National Institute of Justice 3).

*CrimeSolutions.gov* odróżnia programy od praktyk, precyzując, że te pierwsze stanowią „specyficzny zestaw działań powiązanych z precyzyjnymi wskazówkami dla osiągnięcia konkretnego celu”. Opis programu na stronie *CrimeSolutions.gov* ma służyć odpowiedzi na pytanie, czy konkretny program osiągnął założone cele (na podstawie najbardziej rygorystycznej z dostępnych ewaluacji), a zamieszczony wynik tej oceny należy odnosić wyłącznie do konkretnego zestawu działań podjętych w momencie, gdy dokonywano ewaluacji. Tym samym z profilu programu wynika, że może on wywołać obserwowany efekt wówczas, gdy będzie zrealizowany dokładnie w ten sam sposób. Praktyka natomiast stanowi „ogólną kategorię programów, strategii lub procedur, które łączą podobne charakterystyki odnoszące się do materii, której dotyczą, jak również sposobu, w jaki odpowiadają na zidentyfikowany problem”. Zatem opis praktyki umieszczony na stronie *CrimeSolutions.gov* odnosi się do najbardziej typowych wyników wielu ewaluacji. W tym wypadku stosowana jest metoda metaanalizy badań eksperymentalnych albo quasi-eksperymentalnych (por. m.in. National Institute of Justice 1). Przykładowo praktyki *hot spots policing* są co do zasady efektywnym sposobem redukcji przestępstw z użyciem przemocy w miejscach zidentyfikowanych jako „punkty zapalne”, ale zdarzają się programy wykorzystujące tę metodę, których skuteczności przeczą zebrane dowody naukowe (por. omówiony wyżej przykład programu *Philadelphia Foot Patrol* z 2009 i 2010). Przyjęte w tej bazie rozumienie dobrej praktyki jest zatem bardzo precyzyjnie określone i zakresowo nie odpowiada programowi.

Istnieją dwie ścieżki identyfikacji potencjalnych praktyk i programów z zakresu szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, które mogą spełniać kryteria umieszczenia ich w banku *CrimeSolutions.gov*. Pierwsza z nich obejmuje przeszukiwanie literatury: czasopism, publikacji i odpowiednich baz



naukowych. Druga polega na możliwości nominowania programu albo praktyki w szczególności przez naukowców i praktyków. W tym przypadku niezbędne jest wypełnienie dostępnego formularza *on-line*. Należy w nim podać co najmniej: dane zgłaszającego, adres e-mail do kontaktu, nazwę programu albo praktyki, ich precyzyjny opis uwzględniający grupę docelową, tło (*target setting*), metodologię zastosowaną podczas oceny skuteczności (*effectiveness*), jak również metodykę ewaluacji albo metaanalizy (w tym ustalenia dotyczące celów i wyników badań) takiego programu albo praktyki. Możliwe jest także podanie numeru kontaktowego, linku do strony projektu oraz do strony badań ewaluacyjnych albo metaanalizy, jak również przesłanie załącznika. Zaleca się możliwie precyzyjne opisanie zgłaszanej inicjatywy oraz wskazanie ewaluacji, metaanaliz lub innych właściwych badań. Jakkolwiek uwzględniane są nominacje niezawierające informacji o cytowanych badaniach, to ich analiza zabiera więcej czasu. Warto wskazać dane osób, które mogłyby udzielić dodatkowych informacji o nominowanej inicjatywie (National Institute of Justice 6).

Każdy program uwzględniony w bazie *CrimeSolutions.gov* musi być zgodny z jej zakresem. Powinien mieć na celu: zapobieganie lub redukcję przestępczości (w tym przestępczości nieletnich) albo innych problematycznych zachowań (agresji, związania się z gangami, absencji szkolnej), zapobieganie, bieżącą interwencję albo następczą reakcję na wiktyimizację lub poprawę poszczególnych procedur albo systemu wymiaru sprawiedliwości ogólnie. Te programy, które nie są wprost nastawione na redukcję albo przeciwdziałanie zachowaniom problematycznym, muszą być skierowane do osób z populacji ryzyka. Analogiczne wymogi są stawiane praktykom (por. National Institute of Justice 5 oraz National Institute of Justice 4). Akceptowane są programy i praktyki spoza USA, o ile są cytowane w języku angielskim. Oczywiście wszystkie podlegają dokładnie tym samym kryteriom oceny.

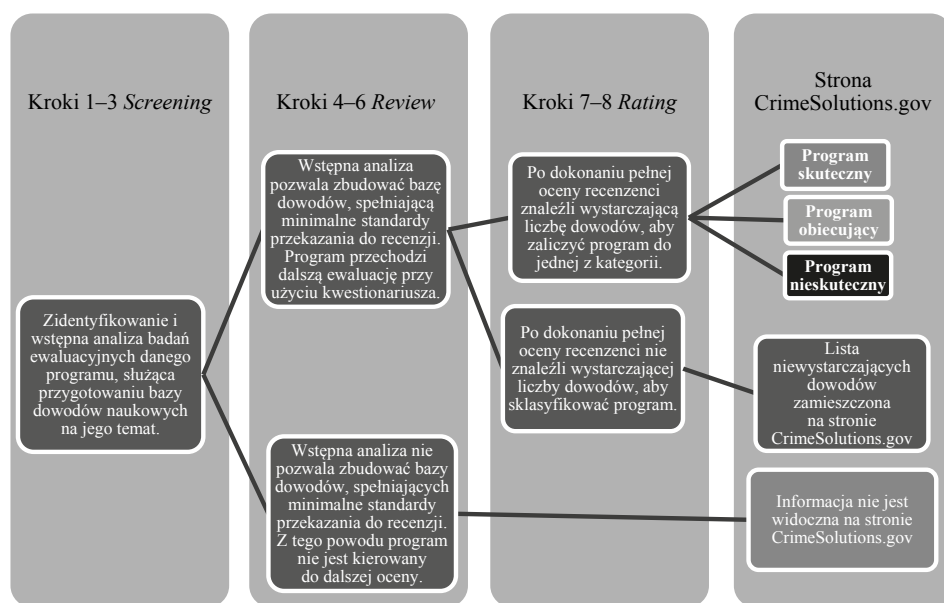
Ocena programu obejmuje osiem kroków, na które składają się:

- 1) wstępna identyfikacja programu,
- 2) wstępna analiza programu,
- 3) poszukiwanie literatury,
- 4) wstępna analiza dowodów naukowych,
- 5) selekcja dowodów naukowych,
- 6) ocena dowodów naukowych,
- 7) klasyfikacja badań,
- 8) ostateczna ocena programu (szerzej: National Institute of Justice 5).

Pierwsze trzy kroki (*screening*) mają charakter przesiewowy i stanowią wstępną analizę, kolejne trzy (*review*) służą zrecenzowaniu programu na podstawie zidentyfikowanych, rygorystycznych ewaluacji i dowodów naukowych,



ostatnie dwa (*rating*) mają zaś za zadanie uporządkowanie badań według ich jakości/wartości oraz zakwalifikowanie programu do jednej z trzech kategorii: „skuteczny”, „obiecujący” albo „brak efektów” (por. niżej). Jeśli wynik pierwszego etapu prowadzi do wniosku, że badania na temat programu nie spełniają minimalnych standardów przewidzianych dla banku *CrimeSolutions.gov*, nie zostanie on odnotowany na stronie internetowej. Jeśli natomiast program przejdzie ten etap, w wyniku dalszej oceny możliwe są dwa rezultaty – albo zostanie przypisany do jednej z trzech wymienionych wyżej kategorii i zasili bank dobrych praktyk, albo trafi na „listę niewystarczających dowodów” (*inconclusive evidence list*) jako program, co do którego nie istnieją wystarczające dowody naukowe pozwalające stwierdzić związek przyczynowy między rezultatami programu a funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości (por. rysunek 1 poniżej oraz National Institute of Justice 8).



RYSUNEK 1. Proces oceny programu







Źródło: Opracowane na podstawie National Institute of Justice, rysunek *CrimeSolutions.gov Process of Reviewing and Rating Intervention Evidence* (por. National Institute of Justice 8).

Recenzenci dokonujący oceny programu mogą odrzucić badania ewaluacyjne, które są źle zaprojektowane (np. obejmujące zbyt mało informacji, zawierające znaczące ograniczenia), mają ograniczone lub niespójne wyniki bądź brakuje

w nich informacji na temat wiarygodności programu (np. nie jest jasne, czy program został zrealizowany w sposób opisany w badaniu ewaluacyjnym, które jest rygorystyczne, dobrze zaprojektowane, ale nie wykazuje wpływu programu na wymiar sprawiedliwości). Recenzenci mają też możliwość odrzucenia badania, którego rezultaty uznają za niewiarygodne, stosując tzw. opcję zastępczą, wymagającą uzasadnienia (por. szerzej National Institute of Justice 8).

Każde z opisanych działań zostało przyporządkowane do jednej z trzech kategorii: skuteczne (*effective*), obiecujące (*promising*) oraz nieskuteczne (*no effect*), odzwierciedlających klasyfikację zastosowaną w słynnym raporcie L.W. Shermana i innych naukowców z Uniwersytetu Maryland (1998) przygotowanym dla Kongresu Stanów Zjednoczonych na zlecenie National Institute of Justice. Kategorie te zostały sformułowane w wyniku oceny, czy program osiągnął zamierzone rezultaty. Program albo praktyka są uznawane za skuteczne, jeśli z jednego albo większej liczby badań (albo metaanalizy) wynikają silne dowody naukowe potwierdzające osiągnięcie zamierzonych rezultatów. Przeciwnie wnioski prowadzą do uznania programu albo praktyki za nieskuteczne. Z kolei obiecujące są te działania, w odniesieniu do których część dowodów wskazuje na osiągnięcie zamierzonych rezultatów. Przyjęto przejrzystą formę oznaczania graficznego programów według powyższych kategorii za pomocą ikon – pojedyncza oznacza, że wyniki pochodzą z jednego badania ewaluacyjnego, wielokrotna świadczy o silniejszych dowodach naukowych uzyskanych w większej liczbie badań ewaluacyjnych (por. National Institute of Justice 2 oraz tabela 1).

TABELA 1. Ranking dowodów naukowych

Ranking dowodów naukowych	Ikona		Opis
	Jedno badanie	Więcej niż jedno badanie albo metaanaliza	
Skuteczny			Silne dowody wskazują, że program albo praktyka osiągnęły założone rezultaty.
Obiecujący			Część dowodów wskazuje, że program albo praktyka osiągnęły założone rezultaty.
Nieskuteczny			Silne dowody wskazują, że program albo praktyka nie osiągnęły założonych rezultatów.

Źródło: National Institute of Justice 2.

Niewątpliwą zaletą banku *CrimeSolutions.gov* jest umieszczenie w nim nieskutecznych programów i praktyk, a zatem takich (kategoria *no effects*), które albo nie wywołały zamierzonej zmiany, albo przyniosły negatywny skutek (w tym ostatnim przypadku w opisie umieszczono informację, na czym polegał). Taka informacja pozwala praktykom i decydom unikać podejmowania działań, których nieskuteczność albo szkodliwość została dowiedziona naukowo. Kluczowe znaczenie ma więc umieszczanie w bazie precyzyjnego opisu działania, umożliwiającego prześledzenie, co nie działa i z jakiego powodu, a tym samym uczenie się na cudzych błędach. O ile w odniesieniu do programów powyższa reguła znajduje co do zasady odzwierciedlenie w bazie, o tyle opis praktyk ma charakter bardziej ogólny, ukazuje pewną tendencję. Wydaje się więc, że z perspektywy praktyka – decydenta korzystniej jest najpierw przyjrzeć się skutecznym lub obiecującym praktykom, a później poszukiwać programów, które je uwzględniały. Opis praktyki nie pozwala bowiem prześledzić procesu implementacji danego rozwiązania.

Spróbujmy zatem prześledzić proces korzystania z bazy *CrimeSolutions.gov* i jej zawartość wczuwając się w rolę lokalnego decydenta zainteresowanego wdrożeniem w szkołach programu przeciwdziałania znęcaniu się (*bullying*)<sup>4</sup>. Praktyka została uznana za skuteczną (National Institute of Justice 7) w zakresie przeciwdziałania wiktylizacji – stania się ofiarą znęcania, redukcji przestępczości i zachowań ryzykownych wśród dzieci i młodzieży, a także zdrowia psychicznego i behawioralnego<sup>5</sup> – w zakresie, w jakim dotyczy interwencji świadków. Okazała się natomiast nieskuteczna w zakresie budowania empatii w stosunku do ofiary znęcania się. W tzw. migawce hasłowo ujęto podstawowe dane, jak:

- a) wiek grupy docelowej: 5–18 lat,
- b) płeć: obie,

---

<sup>4</sup> Przytoczony w artykule przykład służy zobrazowaniu zawartości bazy *CrimeSolutions.gov* (poziomu jej szczegółowości, podejścia do prezentacji danych, jakości badań ewaluacyjnych itp.). Nie oznacza to oczywiście, że stanowi jedyne źródło inspiracji w zakresie działań służących przeciwdziałaniu znęcaniu się w szkole. Realizowane od lat w Europie działania służące zapobieganiu znęcaniu się w szkołach są oczywiście także poddawane ocenie. Wystarczy wspomnieć choćby zgłoszenia konkursowe z 2015 roku do Europejskiej Nagrody w Dziedzinie Zapobiegania Przestępczości (European Crime Prevention Award, ECPA), której tematem przewodnim była cyberprzestępczość. W szczególności jeden z wyróżnionych projektów – niemiecki *Bohaterowie mediów* (*Medienhelden*) – został w całości opracowany na podstawie dowodów naukowych oraz poddany rzetelnej ewaluacji, która dowiodła jego skuteczności (więcej: EUCPN 2015a; EUCPN 2015b). W Małopolsce dzięki współpracy policji, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK) oraz Kuratorium Oświaty w Krakowie realizowany jest projekt *Zagrożenia w Sieci – profilaktyka, reagowanie* (por. Małopolska Komenda Wojewódzka Policji). Niestety nie są dostępne materiały ewaluacyjne tego programu.

<sup>5</sup> Rozumianego jako stan ogólnego dobrostanu (por. Project Know). W Polsce pisze o tym profesor Helena Sęk z Uniwersytetu Adama Mickiewicza.

- c) tło praktyki (*settings*): szkoły,
- d) rodzaj praktyki: zapobieganie znęcaniu się / interwencje, szkolne programy nauczania, środowisko szkoły/klassy, programy adresowane do ofiar,
- e) analizowane podmioty: osoby.

W opisie praktyki czytelnik znajdzie informacje na temat celów, definicji zjawiska, jego przejawów i populacji, do której adresowane są działania (z przywołanych badań wynika, że w latach 2010–2011 blisko 28% uczniów w wieku 12–18 lat deklarowało, że padali ofiarą znęcania w szkołach). Ponadto wymieniono wiele interwencji, jakie zwykle są podejmowane w celu przeciwdziałania znęcaniu się w szkołach, z ich krótkim opisem i podstawowymi informacjami na temat ich skuteczności albo kontekstu wdrażania w szkołach. Zatem praktyk poszukujący inspiracji do tworzenia lokalnego programu może szybko zorientować się, które z elementów są skuteczne albo obiecujące i tym samym poświęcić im więcej uwagi, pomijając (często popularne) elementy nieskuteczne albo wręcz szkodliwe. Przykładowo wykluczenie ze społeczności szkolnej (w tym popularne w USA polityki oparte na zasadach: „zero tolerancji” albo „trzy wpadki i wypadasz”) nie działa, gdyż może zmniejszyć gotowość do zgłaszania incydentów znęcania się z powodu zbyt surowych sankcji. Samo wyrzucenie ze szkoły albo zawieszenie wpływa negatywnie na ucznia dopuszczającego się znęcania, podczas gdy powinien on być angażowany w działania prospołeczne na terenie szkoły. Zwrócono uwagę na zagrożenia związane z fałszywymi założeniami części programów (np. w zakresie czynników motywujących sprawców), co czyni je nieefektywnymi. Z kolei jako przykład skutecznej praktyki wskazano podejście oparte na programach nauczania uwzględniających bliższą charakterystykę zjawiska znęcania się w szkole oraz wiążące się z nim skutki. Ponadto programy mają za zadanie wyposażać uczniów w narzędzia pozwalające unikać tego zjawiska, interweniować, gdy stają się jego świadkami, oraz budować spójność społeczną wśród uczniów.

Tym cenniejsze jest wskazanie teorii leżących u podstaw praktyk „antybulingowych”, że mimo funkcjonowania licznych programów przeciwdziałania znęcaniu w szkołach, większość z nich wydaje się oparta raczej na zdrowym rozsądku niż na teoriach naukowych (tak m.in. Farrington i in. 2009: 3; Snakenborg i in. 2011: 94; por. też poniższe rozważania).

W opisie nie ma informacji o kosztach wdrożenia takiej praktyki. Ujęto natomiast informacje bibliograficzne oraz wskazano programy wiążące się z nią, co jest bardzo użyteczne, gdyż opis praktyki nie dostarcza danych umożliwiających prześledzenie, który zestaw działań pozwala osiągnąć zamierzony, pozytywny efekt. Wśród wyżej wymienionych programów wskazano pięć obiecujących:

- 1) Fiński *KiVa Antibullying Program* opracowany dla szkół podstawowych,
- 2) *The Leadership Program's Violence Prevention Project* dla nastolatków w wieku 12–16 lat służący poprawie umiejętności rozwiązywania konfliktów,
- 3) *Success in Stages® Program* włączający wszystkich zaangażowanych w zjawisko znęcania się uczniów – zarówno pokrzywdzonych, sprawców, jak i pasywnych świadków,
- 4) *WITS Primary Program* adresowany do uczniów z klas 1–3,
- 5) *Pre-K RECAP* częściowo ustrukturyzowany program dla dzieci poniżej 5. roku życia, mający na celu rozwój umiejętności społecznych.

Dowiedziano nieskuteczności trzech programów:

- 1) *Social Aggression Prevention Program (SAPP)* – opracowany w celu przeciwdziałania agresji i zwiększania poziomu empatii, zachowań prospołecznych i społecznych umiejętności rozwiązywania problemów wśród uczennic 5 klasy,
- 2) *Second Step: Student Success through Prevention Middle School Program* (edycja 2008) – mający na celu redukcję przemocy i wspieranie osiągania sukcesów w nauce wśród uczniów szkół gimnazjalnych,
- 3) *Second Step for Elementary School* (edycja 2011) dla uczniów szkół podstawowych.

Z kolei cztery programy sklasyfikowano jako skuteczne:

- 1) *Positive Action* – opracowany w celu poprawy wyników w nauce oraz zachowania uczniów (może być wdrażany nie tylko w szkołach, ale także w rodzinach oraz lokalnych społecznościach),
- 2) *Second Step®: A Violence Prevention Curriculum for Elementary School* (edycja 2002) – służy redukcji impulsywnych i agresywnych zachowań u dzieci i młodzieży poprzez zwiększanie ich kompetencji społecznych,
- 3) *Steps to Respect®* – mający na celu poprawę relacji między uczniami szkół podstawowych, przeciwdziałanie szkodliwym aspektom znęcania się w szkole i wyposażenia ich w umiejętności radzenia sobie z emocjami,
- 4) Grecki *Stop School Bullying* dla uczniów w wieku 9–12 lat służący redukcji poziomu znęcania się i wiktymizacji uczniów w szkołach podstawowych.

Jak wskazano wyżej, praktyki pokazują pewną kategorię interwencji, generalnie ujmując temat, ukazując tendencję w zakresie skuteczności albo jej braku, stąd też lokalny decydent poszukujący inspiracji powinien raczej w pierwszej kolejności szukać praktyk, które są skuteczne albo obiecujące, a dopiero potem przyjrzeć się programom, które uwzględniły tego typu praktykę, gdyż z jej opisu

nie dowie się, jak tego typu rozwiązanie wprowadzić. Oczywiście, poszczególne programy oznaczone jako skuteczne różnią się zakresem opisu i nie zawsze obejmują na tyle precyzyjne informacje, by wyłącznie na podstawie krótkiej informacji (fiszki) z bazy możliwe było odtworzenie procesu wdrażania programu i uniknięcie błędów. Mimo to umiejscowione w bazie badania ewaluacyjne mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych poszukiwań.

## Systematyczne przeglądy badań oraz fora wymiany informacji

Misją **Campbell Collaboration**, międzynarodowej, nienastawionej na zyski sieci naukowo-badawczej, jest opracowywanie i upowszechnianie systematycznych przeglądów (*systematic review*) skuteczności podejmowanych przez praktyków działań opartych na naukach społecznych i behawioralnych. W dostępnej nieodpłatnie bazie internetowej znajdują się raporty z badań z zakresu przestępczości i wymiaru sprawiedliwości, edukacji (także cenne dla osób zajmujących się bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, gdyż uwzględniające m.in. szkolne programy przeciwdziałania agresji i przemocy), rozwoju międzynarodowego oraz opieki społecznej. Dla zapewnienia wysokiej jakości analiz publikowane na stronie internetowej raporty obejmują zagadnienia o zasięgu międzynarodowym, muszą opierać się na skrupulatnych badaniach, wymagają wcześniejszej publikacji metodyki ewaluacji oraz udziału minimum dwóch badaczy pracujących niezależnie nad doborem puli badań branych pod uwagę przy dokonywaniu metaanalizy (Campbell Collaboration 1). Choć baza dostępnych analiz z zakresu przestępczości i wymiaru sprawiedliwości nie jest bardzo obszerna, część z opublikowanych w niej opracowań posłużyła jako materiał źródłowy dla *CrimeSolutions.gov.* oraz innych baz, przykładowo brytyjski *Crime Prevention Toolkit* (por. College of Policing).

Krótkie, dwustronicowe, streszczenia systematycznych przeglądów badań, napisane – jak zresztą wskazuje ich nazwa – „prostym językiem” (zob. Campbell Collaboration 2) niewątpliwie stanowią zaletę biblioteki Campbell Collaboration. Zawierają podstawowe informacje przygotowane w formule pytanie – odpowiedź (np. czy zogniskowanie wysiłków prewencyjnych na tzw. *hot spots* redukuje przestępczość; jak skuteczny jest monitoring w obniżaniu poziomu przestępczości; por. Campbell Collaboration 2016; Campbell Collaboration 2015). Co istotne, obejmują także informacje o aktualności zebranych danych oraz o źródle, na podstawie którego wyciągnięto określone wnioski. Tym samym w przejrzysty i przystępny sposób objaśniają tematykę i zakres badań obszer-nych, pisanych naukowym językiem raportów. Dzięki takiej formie prezentacji wyników praktycy zainteresowani wdrażaniem polityk publicznych opartych



na dowodach naukowych mogą szybko zidentyfikować aktualne i skuteczne albo obiecujące rozwiązania.

Pozostałe z analizowanych zagranicznych baz dobrych praktyk mają nieco inny, mniej systematyczny charakter. Stanowią fora wymiany informacji i doświadczeń w zakresie polityk, projektów, programów i narzędzi z zakresu prewencji kryminalnej. Dla przykładu **Międzynarodowe Centrum Prewencji Kryminalnej (International Centre for the Prevention of Crime, ICPC)** z siedzibą w Montrealu to międzynarodowe forum wymiany doświadczeń i baza projektów (z lat 2004–2017) z zakresu prewencji kryminalnej. Centrum ściśle współpracuje z UN-HABITAT, w szczególności w ramach programu *Safer Cities Programme (Bezpieczniejsze Miasta)*. Strona internetowa centrum zawiera m.in. raporty, zbiory praktyk, referaty konferencyjne, artykuły naukowe, przewodniki i wskazówki z zakresu zapewniania bezpieczeństwa w miastach, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, powstrzymywania radykalizacji. Część materiałów jest dostępna po zalogowaniu tylko dla członków centrum.

Jedną z organizacji członkowskich ICPC, czyli **Europejskie Forum na Rzecz Bezpieczeństwa w Miastach (European Forum for Urban Security, EFUS)** również publikuje poradniki i przewodniki na temat różnych aspektów zapewniania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Tematy, na których skupia się EFUS, to m.in. bezpieczeństwo a turystyka, bezpieczne miasta nocą, integracja społeczna przez sport, przeciwdziałanie i zwalczanie radykalizacji, relacje między policją a obywatelami, zabezpieczanie miast przed atakami terrorystycznymi, bezpieczeństwo w transporcie publicznym, przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, rola mediów społecznościowych w zapewnianiu bezpieczeństwa, przeciwdziałanie narkomanii itp. Strona internetowa organizacji zawiera informacje na temat prowadzonych na bieżąco projektów. Biblioteka zasobów jest tylko częściowo otwarta w wersji elektronicznej dla podmiotów niebędących członkami EFUS, ale publikacje w wersji papierowej są nieodpłatnie dostępne na zamówienie. Ich udostępnianie w kilku językach europejskich (poza oficjalnymi językami organizacji, którymi są angielski i francuski) przyczynia się do upowszechnienia dobrych praktyk wśród lokalnych decydentów zajmujących się bezpieczeństwem miejskim. Przykładowo w języku polskim są dostępne on-line m.in. *Karta demokratycznego zastosowania monitoringu wizyjnego* (2011), *Bezpieczeństwo, demokracja i miasto: Manifest z Aubervilliers i Saint-Denis* (2013), *Miasta przeciwko terroryzmowi (Secucities. Cities against terrorism)*; Esposito i Kulach 2007), a wkrótce (jesień 2017) ukaże się podręcznik dobrych praktyk opracowany w ramach projektu *Just & Safer Cities for All Project (Sprawiedliwe i bezpieczniejsze miasta dla wszystkich)*; por. EFUS).

Powyższe opracowania, choć zawierają odniesienia do dowodów naukowych i są przygotowywane we współpracy z naukowcami specjalizującymi się w omawianych zagadnieniach, rzadko mają charakter systematycznych zbiorów



danych naukowych. A zatem, nawet jeśli zawierają napisane przez naukowców rozdziały o teoretycznych podstawach danego zjawiska niepożądanego i dominujących trendów w jego zwalczaniu albo rozwiązywaniu, to służą one raczej jako tło dla dobrych praktyk realizowanych w europejskich miastach. Ponieważ większość przewodników i poradników EFUS wydaje w ramach realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (przede wszystkim grantów z Unii Europejskiej), praktyki są zbierane przy użyciu kwestionariusza modyfikowanego w zależności od poruszanej tematyki. Przykładowo kwestionariusz projektu JUST został opublikowany w internecie, rozesłany do miast, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, które mogły mieć doświadczenie w realizacji działań antydyskryminacyjnych, antyprzemocowych i przeciwdziałaniu mowie nienawiści. Następnie członkowie zespołu projektowego przygotowywali kilkustronicowe streszczenia zebranych przez siebie praktyk oraz dokonywali ich selekcji, wykorzystując ujednolicone narzędzia. Każdemu aspektowi praktyki przypisano określoną liczbę punktów, dzięki czemu – po dalszych dyskusjach w gronie partnerów projektu – z ponad 150 zebranych w Europie praktyk wyłoniono 50 obiecujących, które umieszczono w podręczniku.

Na podstawie kwestionariusza zbierane są także dobre praktyki prewencyjne na potrzeby Europejskiej Nagrody w Dziedzinie Zapobiegania Przestępczości w ramach aktywności **Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości (EUCPN)**. Kraj sprawujący prezydencję w Unii Europejskiej w drugiej połowie każdego roku ogłasza temat konkursu, w którym państwo członkowskie może reprezentować tylko jeden projekt. W ostatnich latach konkursy ogłaszano pod następującymi hasłami: *Cyberprzestępczość* (2015), *Zapobieganie przestępstwom wobec osób starszych* (2016) oraz *Cyberbezpieczeństwo społeczności lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania wykorzystywaniu dzieci w sieci* (2017). Wyniki ogłaszane są podczas ceremonii w grudniu każdego roku (por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Sposób zbierania dobrych praktyk przez EUCPN na potrzeby konkursu ECPA, podobnie jak przez EFUS, z pewnością daleki jest od wyśrubowanych standardów *CrimeSolutions.gov*. W przeciwieństwie do tej ostatniej bazy za podstawę do kwalifikacji określonego działania jako dobrej praktyki służy kwestionariusz, któremu bliżej do samooceny. Takie podejście, choć niewątpliwie przydatne w identyfikacji interesujących praktyk z zakresu prewencji kryminalnej, może jednak wzmacniać dominującą tendencję do opierania działań na rzecz bezpieczeństwa raczej na „zdroworozsądkowych” przekonaniach praktyków o tym, „co działa”, niż na dowodach naukowych (por. Snakenborg i in. 2011: 94; Farrington i in. 2009: 3).

Ponadto na stronie EUCPN zamieszczono wiele raportów z badań oraz przewodników, poradników i podręczników służących opracowaniu wysokiej jakości programów i projektów z zakresu prewencji kryminalnej. Niestety, podobnie jak w przypadku zasobów EFUS dostępnych publicznie, mechanizm wyszukiwania

nie pozwala łatwo odnaleźć poszukiwanych treści. Zatem zainteresowany czytelnik musi śledzić liczne odnośniki, zanim trafi na poszukiwany materiał.

Podobne forum wymiany międzynarodowych doświadczeń stanowi baza **Niemieckiego Kongresu Prewencji Kryminalnej** zawierająca prezentacje konferencyjne oraz wystąpienia nagrane podczas organizowanych corocznie kongresów poświęconych niemieckiej prewencji kryminalnej, a nadto bazę ekspertów specjalizujących się w zapobieganiu przestępczości (por. German Congress on Crime Prevention).

Bardziej wyspecjalizowaną bazę, zogniskowaną wokół zorientowanego na problem sprawowania funkcji policyjnych (*problem-oriented policing*), tworzy założone w 2001 roku **Centre for Problem-Oriented Policing**, organizacja pozarządowa skupiająca praktyków, naukowców i uczelnie. Czytelnik zainteresowany rozwiązywaniem konkretnych problemów lokalnych znajdzie tam przewodniki poświęcone ich analizie – np. na temat kradzieży w restauracjach i pubach, przestępstw przeciwko turystom, przestępstw z nienawiści itp. Są ułożone alfabetycznie w ramach poszczególnych kategorii (np. alkohol, narkomania, kradzieże, zagrożenia w szkołach, zagrożenia wobec osób starszych itp.), a dalej już chronologicznie (por. Center for Problem-Oriented Policing 1). Oprócz nich dostępne są także przewodniki poświęcone sposobom reakcji na te problemy (por. Center for Problem-Oriented Policing 3) oraz zawierające narzędzia rozwiązywania problemów (por. Center for Problem-Oriented Policing 2). Ponadto strona internetowa centrum obejmuje bibliotekę (raporty, analizy itp.), centrum nauczania oraz tłumaczenia (w kilkunastu językach) wybranych dokumentów.

## Polskie banki dobrych praktyk

Powyższa analiza pozwala zauważyć ogromną różnorodność sposobu zbierania oraz prezentowania dobrych praktyk w różnych zagranicznych bazach. Część z nich ma charakter systematyczny i naukowy, inne, choć mniej metodyczne, zawierają potężną pulę danych jakościowych (w tym studiów przypadków z różnych miejsc) służących za inspirujące scenariusze rozwiązywania określonych lokalnych problemów. Na ich tle polskie bazy dobrych praktyk przedstawiają się dość skromnie.

Jak już zasygnalizowano wyżej, trzy z nich, czyli baza programów Centrum Monitorowania Inicjatyw Obywatelskich na rzecz Bezpieczeństwa Społeczności Lokalnych (CMIO), *Policyjny Bank Dobrych Praktyk* oraz Bank Dobrych Praktyk w programie *Razem Bezpieczniej*, były przedmiotem analizy pod kątem ich przydatności dla praktyków zajmujących się wdrażaniem programów prewencji przez kształtowanie przestrzeni (por. Jurzak-Mączka 2012: 103–106). W tamtym

czasie najbardziej obiecującym pod względem zawartości merytorycznej wydawał się bank policyjny, gdyż jako jedyny publikował kompletne opisy programów i projektów z zakresu prewencji kryminalnej zbierane według jednolitego formularza wypełnianego wyłącznie przez policjantów. Jednocześnie, ze względu na cel powołania tej bazy, brakowało w niej projektów realizowanych nie tylko przez funkcjonariuszy policji, a zatem znacznej części inspirujących lokalnych doświadczeń, które z kolei (choć niestety zazwyczaj w dość niekompletny sposób) prezentowano w bazie CMIO oraz w rządowym banku. Postulowano wówczas połączenie doświadczeń płynących z funkcjonowania wspomnianych trzech zbiorów i opracowanie jednego, ogólnopolskiego banku dobrych praktyk.

W programie *Razem Bezpieczniej* (2014) Bankowi Dobrych Praktyk poświęcono jeden akapit. Podkreślano znaczenie wymiany dobrych doświadczeń i planowano połączenie doświadczeń administracji rządowej, w tym policji (z uwzględnieniem funkcjonującej wówczas bazy CMIO, obecnie już niedostępnej *on-line*), i samorządowej oraz organizacji społecznych. Bank Dobrych Praktyk miał funkcjonować na szczeblu centralnym jako „baza sprawdzonych inicjatyw dotyczących poprawy bezpieczeństwa”. Warunkiem umieszczenia miała być „uprzednia weryfikacja jej skuteczności pod kątem założonych celów i osiągniętych efektów”. Dopuszczano także możliwość prezentacji w tej bazie „skutecznych doświadczeń innych państw w realizacji polityki poprawy bezpieczeństwa” (*Razem Bezpieczniej* 2014: 16). Niestety od początku funkcjonowania programu *Razem Bezpieczniej* na lata 2007–2015 można było zauważyć zdecydowany rozdzźwięk między ambitnymi planami w zakresie budowania Banku Dobrych Praktyk a ich wdrażaniem.

W 2016 roku uchwalono nową edycję *Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniejsze im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017*, w której bankowi dobrych praktyk poświęcono dwa zdania w akapicie dotyczącym promocji programu (punkt 9). Zgodnie z deklaracjami miałyby to być rozbudowany bank zespolony z mapą programu i zawierający „programy profilaktyczne o potwierdzonej skuteczności, oparte na naukowych podstawach”. Niestety w październiku 2017 roku na stronie programu w odpowiedniej zakładce można było znaleźć jedynie komunikat „Bank Dobrych Praktyk – zgłoś propozycję...” z logotypami i odnośnikami do portali społecznościowych Twitter i Facebook (por. *Razem bezpieczniejsze im. Władysława Stasiaka*). Na stronie programu *Razem bezpieczniejsze im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017* są natomiast dostępne materiały dotyczące naboru projektów konkursowych w 2017 roku i z nich można próbować wyciągać wnioski odnośnie do mechanizmu ewaluacji (a właściwie monitoringu).

Wnioski o dofinansowanie konkretnej inicjatywy profilaktycznej w trzech obszarach programu (cele szczegółowe 1–3), tj. bezpieczeństwo w miejscach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia lokalnych systemów bezpieczeństwa, przeciwdziałanie zjawiskom patologii oraz ochrona dzieci

i młodzieży, jak również edukacja dla bezpieczeństwa, składa się na podstawie kwestionariusza. Deklaruje się w nim wskaźniki produktu, którym może być np. szkolenie z mediacji rówieśniczej w szkole i wskaźniki rezultatu – np. podniesienie wiedzy o sposobach alternatywnego rozwiązywania sporów, zwiększenie kompetencji społecznych w zakresie rozwiązywania konfliktów, lepsze poznanie się członków grupy szkolnej, wytworzenie się więzi społecznych między uczniami (Jurzak-Mączka 2016: 6). Autorzy instrukcji do programu *Razem bezpiecznie* im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017 proponują, by wskaźniki te nie były „zbyt szczegółowe (co do rodzaju i jednostki miary), gdyż osiągnięcie każdego zadeklarowanego przez beneficjenta wskaźnika produktu podlega restrykcyjnemu egzekwowaniu” (Instrukcja 2016–2017: 8). Takie podejście może sugerować wyróżnianie projektów, które nie są obciążone dużym ryzykiem. Proponowany mechanizm monitorowania takiej inicjatywy przypomina nieco „księgowanie” (zrealizowano szkolenia, zaangażowano partnerów, podjęto określone działania promocyjne itd.) i odnosi się raczej do procesu wdrażania, aniżeli do oceny efektów.

Jednym z kryteriów oceny projektów aplikujących o finansowanie jest „adekwatność kwoty wnioskowanego dofinansowania do realnych kosztów projektu”, co sugerowałoby, że projekt będzie oceniany w zależności od rodzaju i zakresu zaplanowanych działań projektowych. Tymczasem najwięcej punktów uzyskują te programy, w których koszt udziału jednego uczestnika skalkulowano poniżej stu złotych, co prawdopodobnie spełnia wymogi oszczędności wydatkowania środków publicznych, ale niekoniecznie rzeczywiście jest „adekwatne”. Analizując kryteria oceny projektów i przypisywane im wagi, można dojść do wniosku, że grantodawcy promują te inicjatywy, które są tanie, zawierają wiele różnorodnych działań, bez dokonywania głębszej refleksji na temat ich skuteczności. Wydaje się, że dla uzyskania dofinansowania i później rozliczenia projektu kluczowe jest wywiązanie się z zadeklarowanej liczby spotkań, debat, szkoleń i innych aktywności, a nie ich jakość. Trudno zatem przesądzić, czy za umieszczaniem inicjatyw finansowanych z programu *Razem bezpiecznie* im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017 w Banku Dobrych Praktyk przemawiałoby głównie ich prawidłowe rozliczenie czy również efekty mierzone metodami naukowymi.

Z kolei od 2007 roku Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich prowadzą Bazę Dobrych Praktyk, czyli „opisy dobrych i sprawdzonych rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania usługami publicznymi i rozwojem jednostek samorządu terytorialnego, w tym rozwojem instytucjonalnym” oraz współpracą między samorządami (por. Baza Dobrych Praktyk). Do zbioru wpisywane są dobre praktyki zidentyfikowane i rekomendowane przez samorządowców (np. w wyniku konkursu *Samorządowy Lider Zarządzania*; na podstawie prasy samorządowej). Jak wyjaśniają autorzy bazy, podmioty, które chciałyby wdrażać programy, inspirując się doświadczeniami

innych „potrzebują ustrukturalizowanego opisu przygotowanego w zachęcający sposób, tak aby przekazać najważniejsze cechy przetestowanego już wdrożenia wraz z dodatkowymi informacjami”. Celem twórców bazy jest „skrócenie ścieżki dla naśladowców oraz podsuniecie im konkretnego pomysłu usprawnienia lub systemowego rozwiązania”, które może być twórczo zaadaptowane (por. Baza Dobrych Praktyk). Również ten polski bank stanowi raczej zbiór inspirujących doświadczeń innych podmiotów aniżeli systematyczną bazę projektów, których skuteczności dowiedziono metodami naukowymi.

## Jak powinien wyglądać polski bank dobrych praktyk?

Jak zatem, opierając się na zaprezentowanych wyżej przykładach oraz zidentyfikowanych pożądanych cechach, powinien wyglądać modelowy, idealny polski bank dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa? W pierwszej kolejności wypada odnieść się do struktury takiej bazy, która powinna być uporządkowana i czytelna. Przejrzysty podział na kategorie problemów (obszarów interwencji) pozwoli łatwo przypisać do nich posiadane materiały. Nieodzowny element bazy muszą stanowić klarowne mechanizmy wyszukiwania i katalog słów kluczowych tworzone na podstawie pytań, jakie może sobie zadać praktyk zainteresowany rozwiązaniem konkretnego problemu lokalnego. Opracowanie katalogu tych kategorii stanowi spore wyzwanie i musi być poprzedzone dogłębną diagnozą aktualnych problemów w zakresie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym – np. w oparciu o dostępne prowadzone w miastach badania poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, raporty, statystyki policji i straży gminnych (miejskich), wnioski z posiedzeń lokalnych gremiów zajmujących się bezpieczeństwem itp. Wszystkie elementy struktury takiego banku muszą być zaprojektowane w sposób umożliwiający ich rozbudowę i modyfikację w odpowiedzi na zmieniające się problemy i potrzeby lokalnych społeczności. Warto w tym zakresie skorzystać z doświadczenia ekspertów zajmujących się tworzeniem informatycznych baz danych.

Dokonując decyzji o zakresie zawartości banku, niewątpliwie należy wziąć pod uwagę jego różne grupy docelowe: praktyków, decydentów (twórców lokalnych polityk bezpieczeństwa), trenerów, zwykłych obywateli, naukowców. Każda z tych grup będzie wymagać trochę innych kanałów i narzędzi komunikacji oraz zasobów, jednak cała zawartość bazy powinna być dostępna publicznie bez ograniczeń. Poniższe rozważania ogniskują się przede wszystkim wokół zawartości bazy z perspektywy lokalnych aktorów bezpieczeństwa.

Jeśli chodzi o zawartość banku, byłoby optymalnie, gdyby zbierał rozproszone dane w jednym miejscu, podobnie jak ma to miejsce w przypadku prezentacji



danych przez rząd brytyjski w ramach zwiększenia poziomu transparentności funkcjonowania instytucji publicznych. W bazie mogłyby się znaleźć nie tylko profesjonalne analizy i metaanalizy skuteczności poszczególnych interwencji i polityk publicznych, poradniki, przewodniki i przybory dla lokalnych decydentów i praktyków, wyniki badań poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, raporty i opracowania z realizacji projektów, ale także np. dane statystyczne zbierane przez policję, straże gminne (miejskie) i inne podmioty, których działalność ma związek z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku na poziomie lokalnym. Niezbędne byłoby opracowanie systemu „etykiet” dla poszczególnych kategorii materiałów umieszczonych w bazie, by osoba zainteresowana skorzystaniem z nich mogła szybko zidentyfikować ich jakość oraz wagę prezentowanych w nich dowodów skuteczności określonej interwencji. A zatem, gdy mówimy o zawartości bazy, musimy uwzględnić różne kategorie danych i dowodów (także mając na uwadze, że różne grupy docelowe będą korzystać z różnych albo w inny sposób z tych samych danych). Bank powinien zawierać dodatkowe źródła informacji o inspirujących inicjatywach, bazę ekspertów zajmujących się badaniami nad bezpieczeństwem lokalnym. Można rozważyć uruchomienie forum jako miejsca wymiany doświadczeń profesjonalistów, a także umieszczenie w banku zagranicznych sprawdzonych wzorców postępowania, mając jednak na uwadze możliwy wpływ innego kontekstu wdrażania na ich skuteczność. Warto zauważyć, że nie dysponujemy zbyt dużą liczbą przekonujących dowodów naukowych potwierdzających skuteczność określonych inicjatyw, a i tak większość z nich była realizowana w USA i Wielkiej Brytanii, a zatem w zupełnie innym kontekście.

Drugi aspekt zawartości banku dobrych praktyk stanowi poziom szczegółowości opisu scenariuszy, które przyniosły pozytywne rezultaty w postaci rozwiązania jakiegoś lokalnego problemu. Jak wielokrotnie podkreślano, dla wykorzystania dobrej praktyki w nowym miejscu kluczowe jest zidentyfikowanie istotnych elementów kontekstu, które przesądziły o skuteczności danej interwencji. Stąd też w opisie dobrej praktyki umieszczonej w banku muszą zostać precyzyjnie odtworzone warunki jej wdrażania – np. z jakiego powodu podjęto określoną inicjatywę, czym dana interwencja różni się od wcześniejszych, jakie działania zostały podjęte i przez kogo, z jakich zasobów korzystano. Warto uwzględnić doświadczenia płynące z gromadzenia danych w Policyjnym Banku Dobrych Praktyk (część opisów zawiera nawet tak dokładne dane, jak scenariusze lekcji na temat przeciwdziałania handlowi ludźmi prowadzonych w szkołach ponadgimnazjalnych) oraz w *CrimeSolutions.gov*. Cennym składnikiem takiego banku mogłyby się okazać przewodnik na temat poszukiwania inspirujących praktyk i wzorców w sytuacji, gdy dostęp do dowodów naukowych nie jest w pełni otwarty. Przy rozproszonej bazie źródeł dostęp i komunikacja nabierają nowego znaczenia.

Niezbędne jest także przesądzenie, jak dokładne powinny być opisy metodyki badań ewaluacyjnych odnoszących się do poszczególnych praktyk i programów. Przykładem godnym naśladowania jest zdecydowanie *CrimeSolutions.gov*, choć niejednokrotnie zawarte w niej bardzo precyzyjne dane na temat metodyki badań zawierają tak specjalistyczne słownictwo, że mimo zamieszczenia słownika, niektóre opisy wyników ewaluacji mogą być niezrozumiałe albo zbyt skomplikowane dla decydentów, a tym bardziej dla zwykłych obywateli. Bardzo przydatny byłby przejrzysty system ikon informujących o sile dowodów naukowych (podobnie jak ma to miejsce w *CrimeSolutions.gov*), a także wyżej wspomnianych „etykiet” (tagów) pozwalających łatwo zidentyfikować poziom prestiżu źródła. Użytkownik banku dobrych praktyk musi wiedzieć, jak wiarygodnymi danymi się posługuje (jaka jest ich jakość, jaki autorytet ich dostarczył itp.).

Spełnienie postulatu atrakcyjności banku wymaga uwzględnienia potrzeb różnych grup docelowych. Z jednej strony zawartość takiej bazy może służyć zwiększeniu transparentności i umożliwić społeczeństwu weryfikację działań podejmowanych ze środków publicznych. Z drugiej powinna służyć poprawie komunikacji ze społeczeństwem i jego edukacji. W tym zakresie warto skorzystać ze wzorów pochodzących z bazy Campbell Collaboration, a mianowicie dwustronnych komunikatów na temat raportów badawczych. Takie popularnonaukowe, napisane prostym językiem broszury nie tylko mogłyby informować obywateli o tym, jakie praktyki z zakresu prewencji kryminalnej okazały się skuteczne, na co wpłynęły, na co nie wpłynęły, na ile są obiecujące, a w jakim zakresie brakuje nam jeszcze naukowych danych do stwierdzenia ich skuteczności, ale również edukować o metodach pozyskiwania danych, niepożądanych skutkach źle zaprojektowanych interwencji itp. Gdyby w kolejnych latach został utrzymany program *Razem Bezpieczniej*, można byłoby rozważyć publikowanie w banku analiz wniosków (odpowiednio zanonimizowanych), które nie otrzymały finansowania ze środków publicznych, wraz z oceną, co przesądziło o niepowodzeniu.

Wydaje się, że tworzenie idealnego polskiego banku dobrych praktyk powinno się opierać na instytucji złożonej z fachowców zajmujących się badaniami, zbierających i przygotowujących według określonego schematu dane udostępniane wszystkim zainteresowanym. Ich rolą byłaby także edukacja, jak projektować i prowadzić ewaluację projektów z zakresu prewencji kryminalnej i zapewniania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Wokół badaczy powinni być skupieni także eksperci specjalizujący się w komunikacji, w tym za pośrednictwem nowych mediów, których rolą byłoby upowszechnianie wiedzy zgromadzonej w bazie.

Lokalny aktor zainteresowany wdrażaniem dobrych praktyk będzie najprawdopodobniej potrzebował informacji, gdzie może znaleźć ekspertów. A zatem podobnie, jak ma to miejsce w przypadku bazy Niemieckiego Kongresu Prewencji Kryminalnej, warto umieścić w banku listę ośrodków naukowych oraz



badaczy zajmujących się poszczególnymi zagadnieniami. Cenną wskazówką dla samorządów lokalnych mogłaby się także okazać lista sprawdzonych, certyfikowanych wykonawców usług albo producentów, podobnie jak ma to miejsce w przypadku brytyjskiego schematu Secured by Design.

Użytkownik banku będzie poszukiwał precyzyjnych wskazówek, jak krok po kroku wdrożyć określone rozwiązanie, i będzie potrzebował argumentów, dlaczego powinien wybrać akurat to, a nie inne. Poszukując szybko informacji, raczej skorzysta ze streszczeń badań i wyników dostępnych w bazach dla naukowców. Stąd wiedza, „co działa, co nie działa, a co jest obiecujące”, zaprezentowana popularnonaukowym językiem może mieć większy zasięg oddziaływania aniżeli skomplikowane, specjalistyczne raporty naukowe (choć niewątpliwie trzeba mieć na uwadze związane z tym uproszczenia). Taki praktyk będzie potrzebował sfinansować wybrane działania, a zatem powinien znaleźć w banku informacje, gdzie szukać grantów i jak o nie z powodzeniem aplikować. Byłoby wskazane, aby mógł podzielić się swoimi doświadczeniami na forum czy też blogu lokalnym, prezentując prewencyjne „małe apetyczne kąski”. Być może czasem bardziej inspirujące będzie pokazanie, jak „ugryźć” problem danego osiedla niż problem całej dzielnicy. Oczywiście praktyki muszą być tak opisane i uporządkowane, żeby unikać powielania działań oderwanych od kontekstu, w którym okazały się skuteczne. Z tego powodu warto uwzględnić w bazie wskazówki zidentyfikowane przez autorów działań, dotyczące warunków ich powodzenia – jak zastosować dane rozwiązanie w praktyce, czego unikać, jakie błędy popełniono i co można zrobić lepiej.

Wydaje się, że funkcjonowanie banku dobrych praktyk w zaproponowanej wyżej postaci mogłoby również przyczynić się do zwiększenia liczby rzetelnych dowodów naukowych w zakresie prewencji kryminalnej odnoszących się do polskiego kontekstu. Zebranie w jednym miejscu informacji o realizowanych programach i innych inicjatywach prewencyjnych posłużyłoby m.in. naukowcom zainteresowanym rozwojem metod badawczych lub poprawą jakości narzędzi ewaluacyjnych. W podsumowaniu nieuchronnie nasuwa się zasygnalizowany wyżej wniosek, że taka baza powinna uwzględniać różne poziomy zaawansowania użytkowników i ich różne potrzeby. Inne oczekiwania względem zawartości banku będzie miał socjolog poszukujący programów do badań porównawczych, lokalny ekspert odpowiedzialny za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe czy aktywny obywatel zainteresowany rozwiązaniem problemu na swoim osiedlu. Dla tych początkujących bank dobrych praktyk (w części „napisanej prostym językiem”) mógłby służyć za pierwszą „książkę kucharską” z nieskomplikowanymi przepisami na prewencję kryminalną. W razie potrzeby będzie wiedział, gdzie szukać pomocników i w czym mogą mu pomóc. Kiedy już taki praktyk nabierze wprawy, zacznie poszukiwać nowych przepisów, korzystając z coraz bardziej wyrafinowanych elementów bazy dobrych praktyk. Dla najbardziej

zaawansowanych użytkowników, dobrze wykształconych ekspertów z zakresu bezpieczeństwa lokalnego, idealny bank dobrych praktyk, z dogłębnymi analizami naukowymi, raportami z badań ewaluacyjnych itp., będzie stanowił poradnik z wyrafinowanymi przepisami na miarę trzygwiazdkowego kucharza Michelin, który raczej czerpie z niego inspirację, doskonali, poszukuje nowych form i rozwiązań, eksperymentuje, aniżeli kopiuje przepisy.

## Bibliografia

- Baza Dobrych Praktyk, <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=111> [dostęp: 5.10.2017].
- Brogden Michael i Preeti Nijhar, 2005, *Community Policing: National and International Models and Approaches*, Cullompton: Willan Publishing.
- Cable Vincent, 2004, *Evidence and UK Politics*, [w:] *Research and Policy in Development: Does Evidence Matter?*, „An ODI Meeting Series”, London: Overseas Development Institute, s. 11–13.
- Cambridge Dictionary, *Spin*, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/spin?q=spin> [dostęp: 5.10.2017].
- Campbell Collaboration 1, *Improving the evidence base for social policy and practice* [https://www.campbellcollaboration.org/images/pdf/plain-language/Campbell\\_mal\\_Campbell\\_Collaboration\\_Improving\\_the\\_evidence\\_base\\_for\\_social\\_policy\\_and\\_practice.pdf](https://www.campbellcollaboration.org/images/pdf/plain-language/Campbell_mal_Campbell_Collaboration_Improving_the_evidence_base_for_social_policy_and_practice.pdf) [dostęp: 5.10.2017].
- Campbell Collaboration 2, *Search results*, [https://www.campbellcollaboration.org/component/jak2filter/?Itemid=1352&issearch=1&isc=1&category\\_id=101&xf\\_8\[0\]=5&ordering=publishUp](https://www.campbellcollaboration.org/component/jak2filter/?Itemid=1352&issearch=1&isc=1&category_id=101&xf_8[0]=5&ordering=publishUp) [dostęp: 5.10.2017].
- Campbell Collaboration, 2015, *Hot spots policing is effective in reducing crime*, 2015, „Campbell Plain Language Summary”.
- Campbell Collaboration, 2016, *Closed Circuit Television (CCTV) as a crime prevention tool*, „Campbell Plain Language Summary”.
- Cartwright Nancy i Jeremy Hardie, 2012, *Evidence Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, New York: Oxford University Press.
- Center for Problem-Oriented Policing 1, *Problem Specific Guides*, <http://www.popcenter.org/problems/?action=category> [dostęp: 5.10.2017].
- Center for Problem-Oriented Policing 2, *Problem-Solving Tool Guides*, <http://www.popcenter.org/tools/?action=year> [dostęp: 5.10.2017].
- Center for Problem-Oriented Policing 3, *Response Guides*, <http://www.popcenter.org/responses/?action=year> [dostęp: 5.10.2017].
- College of Policing, *Crime Prevention Toolkit*, <http://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Toolkit.aspx> [dostęp: 5.10.2017].
- Data.Gov.UK, <https://data.gov.uk/about> [dostęp: 05.10.2017].
- Denney Lisa, 2015, *Securing communities? Redefining community policing to achieve results*, London: Overseas Development Institute.
- Esposito Frédéric i Justyna Kulach, 2007, *Securities. Cities against terrorism*, wersja polska, Paryż: European Forum for Urban Security.
- EUCPN, 2015a, *EUCPN Newsflash December 2015*, „EUCPN News”.

- EUCPN, 2015b, *Medienhelden*, German project entry to the European Crime Prevention Award, [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/de\\_media\\_heroes.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/de_media_heroes.pdf) [dostęp: 5.10.2017].
- European Forum for Urban Security, 2011, *Karta demokratycznego zastosowania monitoringu wizyjnego*, przeł. Zespół Nauczycielskich Kolegiów Języków Obcych w Sosnowcu.
- European Forum for Urban Security, 2012, *Bezpieczeństwo, demokracja i miasto: Manifest z Aubervilliers i Saint-Denis*, przeł. Jan Białęcki, Paryż: Europejskie Forum Bezpieczeństwa Miejskiego.
- European Forum for Urban Security, *Just & Safer Cities for All Project*, <https://efus.eu/en/category/topics/risks-forms-of-crime/hate-crime/> [dostęp: 5.10.2017].
- Farrington David P., Anna C. Baldry, Britta Kyvsgaard i Maria M. Ttofi, 2008, *Systematic Review Protocol. Effectiveness of Programs to Prevent School Bullying*, Nordic Campbell Center, Swedish National Council on Crime Prevention.
- German Congress on Crime Prevention, <http://www.praeventionstag.de/nano.cms/international> [dostęp: 5.10.2017].
- Government's Centre for Management and Policy Studies, 2002, *International Comparisons in Policymaking Toolkit*. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091111094238/http://nationalschool.gov.uk/policyhub/better\\_policy\\_making/icpm\\_toolkit/index.asp](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091111094238/http://nationalschool.gov.uk/policyhub/better_policy_making/icpm_toolkit/index.asp) [dostęp: 5.10.2017].
- Instrukcja do wypełnienia formularza wniosku o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017” (cytowane jako Instrukcja 2016–2017), <https://rzeszow.uw.gov.pl/wp-content/uploads/2017/08/Instrukcja-Programu-RB-do-wypelnienia-formularza-wniosku-2017.pdf> [dostęp: 5.10.2017].
- International Centre for the Prevention of Crime, <http://www.crime-prevention-intl.org/en/welcome.html> [dostęp: 5.10.2017].
- Jurzak-Mączka Katarzyna, 2012, 3.1. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, [w:] Janina Czapska (red.), *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 100–107.
- Jurzak-Mączka Katarzyna, 2013, *Jak opracować powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego?*, prezentacja, <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/documents/20607704/023e52bb-3f6b-4505-bf21-6906ee185b2d> [dostęp: 5.10.2017].
- Jurzak-Mączka Katarzyna, 2016, *Koncepcja kontroli i ewaluacji programu. Możliwości wykorzystania polskich i zagranicznych dobrych praktyk*, opracowanie niepublikowane, wykonane na zlecenie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa.
- Małopolska Komenda Wojewódzka Policji, *Zagrożenia w Sieci*, <http://malopolska.policja.gov.pl/pl/content/zagrozenia-w-sieci> [dostęp: 5.10.2017].
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Konkurs na Europejską Nagrodę w Dziedzinie Zapobiegania Przestępczości*, <https://mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/europejska-siec-zapobie/14803,Konkurs-na-Europejska-Nagrade-w-Dziedzinie-Zapobiegania-Przestepczosci.html> [dostęp: 5.10.2017].
- Munton Tony, b.d., *International comparisons: how can we learn lessons from social policy solutions in other countries?* <http://www.lemosandcrane.co.uk/dev/resources/Tony-Munton.pdf> [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 1, *Comparing Programs and Practices*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_whyprogs\\_pracs.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_whyprogs_pracs.aspx) [dostęp: 5.10.2017].

- National Institute of Justice 2, *FAQ. What do the evidence ratings used on CrimeSolutions.gov mean?*, <https://www.crimesolutions.gov/FAQDetails.aspx?ID=10> [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 3, *How to Use the Information You Find on CrimeSolutions.gov*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_tips.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_tips.aspx) [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 4, *How We Review and Rate a Practice From Start to Finish*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_practicereview.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_practicereview.aspx) [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 5, *How We Review and Rate a Program From Start to Finish*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_starttofinish.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_starttofinish.aspx) [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 6, *Nominate a Program or Practice to Be Reviewed*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_nominate.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_nominate.aspx) [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 7, *Practice Profile. School-Based Bullying Prevention Programs*, <https://www.crimesolutions.gov/PracticeDetails.aspx?ID=20> [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice 8, *Programs and Practices Identified but Not Rated on CrimeSolutions.gov*, [https://www.crimesolutions.gov/about\\_insufficient.aspx](https://www.crimesolutions.gov/about_insufficient.aspx) [dostęp: 5.10.2017].
- National Institute of Justice, 2016, *Program Profile: Police Foot Patrol–Philadelphia 2010*, <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=450> [dostęp: 5.10.2017].
- Office of Justice Programs, b.d., *Evidence Integration Initiative (E2I): Translating Reliable Research into Policy and Practice*, [https://www.ojpdiagnosticcenter.org/sites/default/files/custom\\_content/documents/NDC\\_Factsheet.pdf](https://www.ojpdiagnosticcenter.org/sites/default/files/custom_content/documents/NDC_Factsheet.pdf) [dostęp: 5.10.2017].
- Policyjny Bank Dobrych Praktyk, <http://www.e-wspol.edu.pl/bdp/site/> [dostęp: 5.10.2017].
- Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017, uchwała nr 23 Rady Ministrów z dnia 8 marca 2016 r., Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, poz. 293.
- Project Know, *Behavioral health*, <https://www.projectknow.com/research/behavioral-health/> [dostęp: 5.10.2017].
- Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia, 2007, *Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej*, Hanower: Program Beccaria.
- Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka, *Bank Dobrych Praktyk*, <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/bank-dobrych-praktyk/program-razem-bezpieczn/3974>, *Bank-Dobrych-Praktyk.html* [dostęp: 5.10.2017].
- Registered Nurses' Association of Ontario, 2012, *Toolkit: Implementation of best practice guidelines (2nd ed.)*, Toronto: Registered Nurses' Association of Ontario.
- Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”, 2014 (cytowane jako Razem Bezpieczniej 2014), wydanie zmienione, Warszawa: Departament Porządku Publicznego, [www.razembezpieczniej.mswia.gov.pl/download/23/10802/razembezpieczniejprogram.pdf](http://www.razembezpieczniej.mswia.gov.pl/download/23/10802/razembezpieczniejprogram.pdf).
- Secured by Design, <http://www.securedbydesign.com/> [dostęp: 5.10.2017].
- Sherman Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter i Shawn Bushway, 1997, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, National Institute of Justice.
- Snakenborg John, Richard Van Acker i Robert A. Gable, 2011, *Cyberbullying: Prevention and Intervention to Protect Our Children and Youth*, „Preventing School Failure: Alternative Education for Children and Youth” nr 55(2), s. 88–95.
- Sutcliffe Sophie i Julius Court, 2005, *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?*, London: Overseas Development Institute.

PIOTR MĄCZYŃSKI  
RENATA PŁASZOWSKA

# Programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jako narzędzie harmonizowania działań na rzecz bezpieczeństwa

## I. Rola programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na tle zadań jednostek samorządu terytorialnego

Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego są jednym z nielicznych narzędzi mających na celu harmonizowanie działań prewencyjnych podejmowanych na poziomie lokalnym, które mają umocowanie w akcie rangi ustawowej. Celem niniejszego artykułu jest określenie na podstawie analizy przepisów powszechnie obowiązującego prawa (w szczególności przepisów ustaw samorządowych) nieprawidłowości legislacyjnych, jakie występują na tym obszarze, oraz wystosowanie postulatów *de lege ferenda*. Ponadto poprzez wykorzystanie empirycznej analizy treści programów zapobiegania przestępczości, biorąc pod uwagę ich szczególną funkcję, praca ma na celu wskazanie dobrych praktyk związanych

z tworzeniem tego rodzaju dokumentów oraz przybliżenie czytelnikowi najczęstszych i najpoważniejszych zaobserwowanych w tym zakresie nieprawidłowości. W związku z powyższym oraz z uwagi na wzięcie pod uwagę szczególnej funkcji programów praca zmierza do ustalenia, czy programy te powinny być tworzone na poziomie powiatów czy też gmin. Zaznaczyć należy, że niniejszy rozdział adresowany jest zarówno do osób tworzących tego rodzaju programy i uczestniczących w ich realizacji, jak również do osób zainteresowanych prawem samorządu terytorialnego.

Wszelkie rozważania na temat zadań jednostek samorządu terytorialnego należy wywodzić od wyrażonej w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) zasady subsydiarności (nazywanej też w doktrynie prawa zasadą pomocniczości), kształtującej sposób i zakres realizowania zadań państwa przez władze publiczne oraz stosunki władzy z obywatelami. Jej istotą jest umacnianie praw obywateli oraz ich wspólnot. W związku z tym, w zależności od podejścia, jej treść można interpretować dwojako. Po pierwsze, zasada subsydiarności daje prymat obywatelom w zakresie zaspokajania swoich potrzeb, nakazując administracji publicznej, w tym wspólnotom samorządowym, powstrzymanie od angażowania się w sprawy, w których obywatele z powodzeniem mogą realizować swoje potrzeby samodzielnie lub poprzez pozarządowe organizacje lub stowarzyszenia. Po drugie, zgodnie z zasadą pomocniczości, w przypadkach, w których dla efektywnej realizacji zadania konieczny jest udział organów państwa, pierwszeństwo w realizacji zadań mają struktury władzy publicznej znajdujące się najbliżej obywatela (Rączka 2011: 561; Niżnik-Dobosz 2013: 168 i n.). Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie we wszystkich przepisach prawa regulujących stosunki między władzą państwową a obywatelami oraz pomiędzy strukturami administracji państwowej poszczególnych szczebli, a także stanowi wskazówkę interpretacyjną przy dokonywaniu wykładni tych przepisów. Zasada pomocniczości znalazła zastosowanie również w dalszej części Konstytucji. Przepis art. 163 Konstytucji ustanawia domniemanie realizacji zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, a zgodnie z treścią przepisu kolejnego artykułu w obrębie struktur samorządowych domniemanie zadań przysługuje gminie, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone ustawami dla innych jednostek. Przepis ów znajduje swoje doprecyzowanie w treści art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1868), zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 u.s.g. zadania własne gminy obejmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Domniemanie zadań na rzecz gminy obrazuje także otwarty charakter katalogu spraw



objętych zakresem zadań gminy (Izdebski i Kulesza 2004: 252). Ustawodawca w art. 7 ust. 1 u.s.g. konstruuje przykładowy katalog zadań własnych gminy, pośród których wymienia m.in. zadania z zakresu porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażania oraz utrzymywania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. W odniesieniu do zadań powiatu dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p; Dz.U. z 2017 r., poz. 1868) formułuje zakres rzeczowy spraw, podobnie jak w przypadku gminy (przy czym zadania te muszą mieć charakter ponadgminny), nakładając dodatkowo na powiat obowiązek zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że sposób skonstruowania katalogu zadań powiatu jest zasadniczo odmienny od konstrukcji zadań gminy zawartej w ustawie o samorządzie gminnym. Po pierwsze, określając zakres przedmiotowy zadań powiatu, w art. 2 u.s.p. ustawodawca posłużył się – inaczej niż w przypadku gminy – enumeracją pozytywną zamkniętą, co stanowi przejaw omawianej już zasady domniemania zadań na rzecz gminy i świadczy o dopełniającym charakterze zadań jednostek wyższego szczebla względem zadań gminy. Przy takim sformułowaniu zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i powiatowym o właściwości decyduje przede wszystkim charakter i skala zadania. Po drugie, powiat co do zasady wykonuje natomiast tylko te zadania, które zostały na niego nałożone ustawą szczególną. Powiat jest zatem zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim *expressis verbis* wynika to z ustaw. O tym, czy oraz jakiego rodzaju zadania ciążyą na powiecie, decydują przepisy prawa administracyjnego materialnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań gminnych i powiatowych (Naczelny Sąd Administracyjny 2003).

Biorąc pod uwagę oparty na zasadzie domniemania realizacji zadań publicznych na rzecz gminy sposób skonstruowania katalogów zadań tych dwóch jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać, że to właśnie gmina ma większe możliwości podejmowania działań służących zapobieganiu przestępczości oraz ochronie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, które stanowić mają treść omawianych w niniejszej pracy programów. Warto również zasygnalizować, że działania te mają charakter przede wszystkim prewencyjny – są zatem rzeczowo odmienne aniżeli działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym. Ponadto gminy – w przeciwieństwie do powiatów – są uprawnione do tworzenia straży gminnych, które w znacznym stopniu odpowiadać mogą za podejmowanie zaplanowanych w programie działań mających na celu przede wszystkim zapewnienie porządku publicznego. Wykorzystanie



straży gminnych do realizacji zadań w powiatowym programie zapobiegania przestępczości jest obecnie problematyczne z dwóch powodów. Wymaga ono bowiem współpracy między powiatem a gminą leżącą na jego obszarze, posiadającą straż gminną. Ponadto z uwagi na ograniczoną właściwość miejscową straży gminnych mogą one wykonywać zadania wyłącznie na obszarze gminy, w której zostały utworzone.

Zasadność tworzenia programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na poziomie gmin znalazła także potwierdzenie w pracach legislacyjnych dotyczących regulacji systemów monitoringu wizyjnego (prace te nie zakończyły się jednak uchwaleniem ustawy). Twórcy projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym z dnia 14 lipca 2014 r. (por. <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 29.09.2017]) uznali, że budując lub rozbudowując miejski system monitoringu wizyjnego, gmina powinna zostać zobowiązana do opracowania tego rodzaju dokumentu – miało to doprowadzić do powstawania kompleksowych programów określających skoordynowane działania służące podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego właśnie na poziomie gmin. Postulat rozważenia możliwości tworzenia tego rodzaju programów na tym poziomie uzasadniają też wyniki badań empirycznych opisanych w punkcie III niniejszego rozdziału. Albowiem programy tworzone w miastach na prawach powiatu zostały ocenione zauważalnie lepiej aniżeli programy tworzone w tzw. powiatach ziemskich. Jedną z hipotez mogących wyjaśnić to zjawisko jest właśnie zasadniczo odmienna konstrukcja katalogów zadań tych jednostek samorządu terytorialnego. Miasta na prawach powiatu łączą bowiem możliwości, jakie daje im otwarty katalog zadań gmin (poparty zasadą domniemania zadań na rzecz gminy), z tymi, którymi dysponują dzięki pełnieniu funkcji powiatu. Mają one możliwości podejmowania działań na większą skalę, mają większe budżety. W porównaniu z innymi gminami charakteryzują się lepszymi możliwościami współdziałania z administracją ze-spoloną. Posiadają także homogeniczny obszar, co niekoniecznie ma miejsce w przypadku tzw. powiatów ziemskich. Zaznaczyć trzeba, że w miastach na prawach powiatu występuje jedność interesów gminy i powiatu.

W odniesieniu do zadań miast na prawach powiatu odróżnienie zakresu właściwości gminy od powiatu nie ma w praktyce tak istotnego znaczenia ze względu na to, że w tym przypadku jedna jednostka podziału terytorialnego wykonuje wszystkie zadania o charakterze lokalnym (Dolnicki 2007: 364). Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Fakt, że ustawodawca określa miasta na prawach

powiatu gminami ma znaczenie w kontekście istnienia wspomnianego domniemania zadań na rzecz gminy. Miasto na prawach powiatu korzysta z domniemania wykonywania zadań na rzecz gminy, tak jak jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla. Jednocześnie, ze względu na swój obszar oraz liczbę mieszkańców, przypisano jej również wykonywanie zadań o charakterze ponadgminnym.

W kontekście realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście na prawach powiatu istotne znaczenie ma analiza przepisu art. 92 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym funkcję organów powiatu pełnią rada miasta oraz prezydent miasta. W związku z tym należy przyjąć, że funkcje organu uchwałodawczego powiatu w mieście na prawach powiatu pełni organ uchwałodawczy gminy, a organu wykonawczego powiatu – organ wykonawczy gminy. A zatem w mieście na prawach powiatu funkcję rady powiatu pełni rada miasta, a funkcję zarządu powiatu – prezydent miasta. O ile pierwsze rozwiązanie nie rodzi komplikacji, o tyle drugie jest kwestią dyskusyjną ze względu na to, że skutkuje analogicznym stosowaniem przepisów dotyczących funkcjonowania organu kolegialnego do organu monokratycznego, a przede wszystkim ze względu na szczególną pozycję ustrojową przewodniczącego zarządu powiatu. W związku z tym pojawia się pytanie o możliwość zastosowania przepisów odnoszących się do starosty odpowiednio do prezydenta miasta na prawach powiatu. Starosta nie jest osobnym organem jednostki samorządu terytorialnego – jest jedynie członkiem tego organu o pozycji równorzędnej z pozostałymi członkami zarządu powiatu w zakresie, w jakim podejmują oni kolegialne rozstrzygnięcia. Jednakowoż status prawny tego podmiotu komplikuje fakt, że ustawodawca przypisuje staroście pewne kompetencje, jakie przysługują organowi władzy ogólnej. Część z regulacji odnoszących się do starosty pokrywa się z przepisami kształtującymi pozycję i zadania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym.

Niektóre samodzielne kompetencje starosty określa również wiele ustaw szczególnych i to ze względu na ich treść dyskusyjne może być analogiczne stosowanie regulacji dotyczących starosty wobec prezydenta miasta na prawach powiatu. Starosta pełni zarówno funkcje samorządowe, jak i funkcje administracji rządowej, a w doktrynie prawa zdarza się określać starostę jako organ samorządowo-rządowy (Czerw 2014: 299). W związku z powyższym pojawia się pytanie, w jakim zakresie można stosować wobec prezydenta miasta na prawach powiatu przepisy odnoszące się do pozycji oraz zadań starosty. Jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie próżno szukać zarówno w przepisach ustawy, jak i w orzecnictwie (Chmielnicki 2005: 510–511; Sąd Najwyższy 2003). Zdaniem autorów należy bez wątpienia przyjąć założenie, że prezydent miasta na prawach powiatu nie jest jednocześnie starostą, ponieważ w przeciwnym razie

powinno to być wyrażone w ustawie *expressis verbis*. Powyższe wnioskować można również z treści przepisu wyrażonego w art. 92 ust. 3 u.s.p., zawierającego odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do ustroju i funkcjonowania organów miasta na prawach powiatu. Uzasadnienia dla przyznania staroście kompetencji z zakresu administracji rządowej nie należy zatem upatrywać w fakcie, że nie jest on organem samorządu terytorialnego i dlatego to jemu, a nie zarządowi powiatu, zostały przez ustawodawcę przypisane kompetencje z zakresu administracji rządowej, ale w tym, że niektóre zadania są zdecydowanie sprawniej realizowane przez podmioty monokratyczne niż kolegialne. Argumentem na poparcie postawionej tezy jest regulacja zawarta w przepisach art. 34 ust. 2 i 3 u.s.p. Przepisy te nadają staroście uprawnienia do podejmowania czynności wykraczających poza zakres jego zadań i kompetencji, należących do właściwości zarządu powiatu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Analiza treści przytoczonych powyżej przepisów świadczy o tym, że celem nadania staroście powyższych uprawnień jest usprawnienie pracy władz powiatu w sytuacjach kryzysowych, organ jednoosobowy działa bowiem szybciej niż organ kolegialny.

Ustalenie zakresu zastosowania przepisów odnoszących się do starosty wobec prezydenta miasta na prawach powiatu ma istotne znaczenie dla przedmiotu niniejszych rozważań z uwagi na wiele kompetencji, jakie zostały przypisane starostom w odniesieniu do działania powiatowych służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.s.p. powiat zapewnia wykonywanie określonych w ustawach zadań oraz kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Środkiem do prawidłowej realizacji dyspozycji tej normy jest zapewnienie współpracy tych instytucji w taki sposób, aby nie dochodziło do niepożądanych rozbieżności lub niepotrzebnego dublowania się ich działań. Ustawodawca funkcję harmonizowania działań wyżej wymienionych podmiotów przypisuje właśnie staroście, ustanawiając go na mocy przepisu art. 35 ust. 2 *in fine* u.s.p. zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Starosta, a tym bardziej prezydent miasta na prawach powiatu, który jest organem wykonawczym samorządu terytorialnego, to organ administracji publicznej wywodzący się ze struktur samorządu terytorialnego. W ten sposób ustawa nakłada obowiązek współdziałania na szczeblu powiatowym dwóch rodzajów administracji – samorządowej oraz rządowej. Powoduje to podwójną zależność kierowników zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, że chociaż podmioty te podlegają zwierzchnictwu ogólnemu starosty (prezydenta miasta), to służbowo są zależne od właściwych wojewódzkich organów tych służb, inspekcji i straży. Takie podwójne podporządkowanie niewątpliwie może być czynnikiem niesprzyjającym prowadzeniu spójnej polityki działań

podejmowanych na szczeblu lokalnym. Problem taki nie istnieje na poziomie wojewódzkim, do którego przypisano większość zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Na obszarze województwa organem administracji ogólnej jest wojewoda i to on sprawuje zwierzchnictwo nad administracją zespoloną. Wojewoda jest organem administracji rządowej, co gwarantuje jednolitość administracji. Aby uniknąć mnożenia bytów oraz powoływania osobnego organu zajmującego się koordynacją służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatowym, jedynym rozsądnym rozwiązaniem jest powierzenie zwierzchnictwa nad tymi podmiotami staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu.

Zwierzchnictwo starosty (prezydenta miasta) nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami jest argumentem przemawiającym na korzyść opracowywania programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli i porządku publicznego na poziomie powiatu. Z drugiej jednak strony, uprawnienia wynikające ze zwierzchnictwa starosty (prezydenta miasta) określone w art. 35 ust. 3 u.s.p. są w znacznym stopniu ograniczane przez ustawy szczególne, zwłaszcza ustawę o Policji i ustawę o Państwowej Straży Pożarnej, a więc ustawy statuujące funkcjonowanie podmiotów najczęściej ze wszystkich zespolonych służb, inspekcji i straży partycypujących w realizacji programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Największe ograniczenia zespolenia występują w stosunku do policji, albowiem na poziomie powiatu istnieje jedynie ograniczony (do opiniowania przez starostę kandydata na stanowisko komendanta) osobowy aspekt zespolenia, natomiast aspekty organizacyjny, kompetencyjny i finansowy nie występują w ogóle. Okoliczności te osłabiają argument, że programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego tworzone powinny być na poziomie powiatu ze względu na zwierzchnictwo starosty (prezydenta miasta) nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami.

Zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest bez wątpienia jednym z podstawowych zadań administracji publicznej. Trudno sobie wyobrazić bezpieczeństwo i porządek publiczny bez działań podejmowanych na szczeblu centralnym oraz bez udziału administracji rządowej. Jednakże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie do przecenienia są również działania planowane oraz realizowane oddolnie, przez struktury znajdujące się możliwie najbliżej obywatela, a tym samym najbliżej problemu zdiagnozowanego przez właściwe podmioty (jak np. policja czy organy jednostki samorządu terytorialnego). Działania prowadzone na najniższym szczeblu administracji publicznej pozwalają na dokonanie szczegółowej diagnozy potrzeb i zagrożeń występujących na danym obszarze oraz dostosowanie do nich odpowiednich działań, co gwarantuje sprawną reakcję odpowiednich podmiotów w sytuacjach wymagających nagłej interwencji czy podejmowania szybkich decyzji. Stąd też ustawodawca powierza strukturom samorządu lokalnego szeroki zakres zadań

w tej dziedzinie. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zagadnieniem złożonym, obejmuje szeroką gamę czynności – od działalności prewencyjnej po usuwanie skutków negatywnych zdarzeń, od planowania długoterminowego po konieczność szybkiego podejmowania decyzji w sprawach niecierpiących zwłoki.

W przypadku miast na prawach powiatu sytuacja jest jeszcze bardziej złożona, ponieważ jedna jednostka podziału terytorialnego odpowiedzialna jest za realizację zadań lokalnych o charakterze gminnym i ponadgminnym. Oprócz wspomnianego kilkakrotnie domniemania zadań, gwarantującego dużą elastyczność działania, przykładowo można również wymienić inne uprawnienia nadane tej jednostce wprost przepisami prawa. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć wspomnianą wcześniej możliwość tworzenia straży gminnych, których funkcjonowanie może stanowić uzupełnienie działań podejmowanych przez policję, a także prawo do tworzenia jednostek pomocniczych i przekazywania im do realizacji części zadań. Ma to duże znaczenie dla możliwości dostosowania działań do specyfiki danego obszaru miasta (np. podejmowanie czynności na terenach kryminogennych albo w częściach miasta o wyższym zagrożeniu zalaniem w czasie powodzi).

Z faktu, że miasto na prawach powiatu jest gminą, płyną korzyści związane głównie z możliwościami połączenia w rękach jednego organu środków, jakimi dysponują władze lokalne obu szczebli, oraz zintegrowania działań dużej liczby podmiotów funkcjonujących na danym terenie, w tym zespolonych służb inspekcji i straży. Należy wziąć pod uwagę, że mimo istnienia ogólnej klauzuli domniemania zadań na rzecz gminy, ze względu na swoistość działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zasadniczym sposobem służącym zapobieganiu występowania zagrożeń oraz usuwaniu ich skutków są działania realizowane przez wyodrębnione formacje i służby, czy to przez rządowe instytucje o zadaniach ogólnych (policja), czy też bardziej wyspecjalizowane formacje, jak np. Służba Ochrony Kolei, Straż Leśna itp. Pluralizm podmiotów wykonujących szereg zadań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego na jednym obszarze może jednak stanowić przeszkodę dla efektywnej realizacji zadań i osiągania założonych celów. Koncentracja na obszarze jednej jednostki samorządu terytorialnego tak wielu różnorodnych podmiotów oraz dużej ilości środków, jakie mogą być do realizacji zadań wykorzystywane, pozwala osiągnąć zamierzony cel wyłącznie w przypadku odpowiedniej koordynacji ich działań. Brak odpowiedniej harmonizacji działań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego może bowiem skutkować niepotrzebnym powielaniem się czynności podejmowanych w pewnych dziedzinach przez różne podmioty oraz zaniechaniami w innych obszarach (Mączyński 2014: 31).

## II. Normatywne podstawy przygotowywania i uchwalania programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego

Istotnym narzędziem mającym służyć planowaniu i harmonizowaniu działań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego podejmowanych na poziomie powiatów (miast na prawach powiatu) są mające umocowanie w ustawie o samorządzie powiatowym programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. W realizacji tego rodzaju programów udział biorą – obok instytucji powiatowych (miejskich) – przede wszystkim podmioty zespolone pod zwierzchnictwem starosty (w szczególności policja). Z tego powodu kilka słów należy poświęcić zakresowi związania treścią programu, w szczególności w odniesieniu do realizacji zaplanowanych w nim zadań. O ile w przypadku, w którym za realizację zadań zawartych w programie odpowiadają podmioty wchodzące w skład samorządu powiatowego (miasta), można mówić o związaniu treścią programu (program przybiera formę uchwały organu stanowiącego), o tyle w przypadkach, w których za realizację zadań odpowiadają podmioty zewnętrzne wobec samorządu powiatowego (związane z administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub też w ogóle niewchodzące w skład administracji publicznej), treść programu, bez potwierdzenia jej np. za pomocą dodatkowego porozumienia, nie jest dla tych podmiotów wiążąca. Z tego też powodu za zasadny należy uznać postulat, aby w pracach dotyczących przygotowania projektu programu aktywnie partycypowali przedstawiciele wszystkich podmiotów, które mają ten program realizować, a rozstrzygnięcia w tym zakresie zapadały jednomyślnie. Należy zastanowić się również nad tym, czy powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli można określić mianem aktu prawa miejscowego. Zdaniem autorów, z uwagi na swój planistyczny charakter, program taki nie ustanawia norm prawnych w ogóle, a jeżeli już, to z pewnością nie będą one miały charakteru generalnego i abstrakcyjnego, gdyż z samej istoty programu wynika, że ma on na celu określenie konkretnych podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych zadań. Programy te należy zatem zaliczyć do samorządowych aktów planowania, ustalających kierunki działań, do których jednostka samorządu terytorialnego (a także inne partycypujące w programie podmioty) są upoważnione na podstawie przepisów prawnych o charakterze generalnym (Dąbek 2003: 194).

Brakuje również instrumentów prawnych pozwalających wyegzekwować realizację zadań zawartych w programie, przewidzianych do realizacji przez



podmioty zewnętrzne wobec samorządu powiatowego. Może to stanowić przeszkodę do wykonywania tych zadań. Jednakże trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że ostateczny kształt programowi nadaje rada powiatu, która nie jest związana projektem przedstawionym przez komisję bezpieczeństwa i porządku. Oznacza to, że program uchwalony przez radę powiatu (miasta) może w pewnym – większym lub mniejszym – stopniu odbiegać od treści, jaka została zaproponowana w projekcie. Projekt programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego przedkłada organowi stanowiącemu powiatu (miasta) komisja bezpieczeństwa i porządku działająca przy staroście (prezydencie miasta), której przysługuje wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w tym zakresie. W pracach komisji uczestniczy obligatoryjnie dwóch radnych, którzy reprezentują organ stanowiący m.in. działania mające na celu przygotowanie projektu programu.

Ustawa o samorządzie powiatowym przesądza o tym, że program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego przybiera formę uchwały organu stanowiącego. Rozwiązanie takie, mając na uwadze wspomniane wyżej ograniczenia w zakresie związania treścią programu, może budzić wątpliwości. Z drugiej jednak strony, przyjęcie programu w formie uchwały organu stanowiącego powiatu (miasta) może wyrażać wolę realizacji programu w przyjętej formie, w tym także wolę uczestniczenia w kosztach związanych z funkcjonowaniem programu i realizacją przewidzianych w nim zadań. Zauważyć należy też, że programy funkcjonujące w tzw. powiatach ziemskich niekiedy uwzględniają ważną rolę, jaką na etapie realizacji programu mogą odgrywać gminy położone na obszarze powiatu. Kwestia ta nabiera większego znaczenia w kontekście omawianych już różnic katalogów zadań, a także dość ograniczonych możliwości finansowych powiatu (w przeciwieństwie do gmin nie może on np. wprowadzać podatków i opłat lokalnych). Powiat ziemski jako jednostka samorządu terytorialnego jest tworem niedofinansowanym (problem ten dodatkowo pogłębia zjawisko zaniżonych kwot przekazywanych na realizację zadań zleconych), co bezpośrednio przekłada się na możliwości skutecznej realizacji zadań.

Ustawowa regulacja powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest dość skromna. Treść art. 12 ust. 9b u.s.p. wskazuje jedynie na obligatoryjność ich uchwalenia. Regulacje nie wskazują jednak ram czasowych obowiązywania programu, nie odnoszą się również wprost do ich treści. Brak wskazówek dotyczących sposobu przygotowywania programu oraz jego zawartości w połączeniu z brakiem należytego przygotowania projektodawców w zakresie opracowywania strategicznych dokumentów prewencyjnych powoduje, że jakość uchwalanych programów jest bardzo zróżnicowana.

### III. Wyniki empirycznych badań obowiązujących programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego

Prowadzone w 2016 roku badania powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, których celem była analiza struktury oraz zawartości tych dokumentów (w szczególności pod kątem prac nad aktualizacją programu *Bezpieczny Kraków*), a także poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań stosowanych w polskich miastach i powiatach, zwłaszcza w zakresie finansowania zadań, potwierdzają tezę o dużym zróżnicowaniu programów. Pomimo przeszło 15 lat obowiązywania przepisów statuujących obowiązek opracowywania tego rodzaju dokumentów na poziomie powiatu, analizą objęte zostały zaledwie 172 obowiązujące powiatowe programy zapobiegania przestępczości, ponieważ do tylu obowiązujących programów udało się członkom zespołu badawczego uzyskać dostęp. Poszukiwania programów w pierwszej kolejności koncentrowały się na stronach internetowych starostw (urzędów miast) oraz Biuletynach Informacji Publicznej. W przypadku niepowodzenia badacze kontaktowali się z sekretariatami starostów (prezydentów miast) w celu ustalenia istnienia takiego programu oraz – w przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie o jego posiadanie – otrzymania dostępu do jego treści. Jakkolwiek badania objąć miały możliwie największą liczbę programów, to w części przypadków nie udało się uzyskać dostępu do treści aktualnego programu, w części zaś otrzymano informację, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają takowych programów. Zauważyć należy, że obowiązek uchwalenia programu wynika wprost z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Ponadto powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego przybiera formę uchwały organu stanowiącego (bądź też będącego jej integralną częścią załącznika) i podlega obowiązkowi publikacji w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych oraz w Biuletynach Informacji Publicznej.

Zarówno brak uchwalenia takiego programu, jak i brak publikacji jego treści należy poczytywać za istotne naruszenie prawa przez organy powiatu (miasta) (Czerw 2005: 236–237). W tym zakresie negatywnie należy ocenić również nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawowany przez wojewodę, który dysponuje instrumentami mogącymi doprowadzić do zaprzestania tych naruszeń (Leoński 2006: 182 i n.). W kontekście wymienionych wyżej zaniechań w realizacji obowiązków, a także biorąc pod uwagę, że program może być użytecznym narzędziem służącym koordynacji działań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku wyłącznie wtedy, gdy zostanie on w sposób

należyty przygotowany oraz jest rzeczywiście realizowany, należy wysunąć postulat fakultatywności tego rodzaju dokumentów. Warto zauważyć, że część z badanych programów ma charakter fasadowy – zostały uchwalone na czas nieokreślony, przed wielu laty i brak jakichkolwiek danych na temat realizacji zaplanowanych w nich zadań. Innymi słowy, część programów została opracowana wyłącznie w wyniku realizacji obowiązku wynikającego z u.s.p., która przewiduje konieczność uchwalenia tego rodzaju dokumentów, część zaś – na skutek braku stosownych aktualizacji oraz przewidzenia odpowiednich środków finansowych na wykonywanie zadań – nie jest już realizowana (choć formalnie w dalszym ciągu obowiązuje). Zastosowanie w ustawie rozwiązania proponowanego przez autorów miałoby spowodować, że uchwalane programy byłyby przygotowywane w sposób rzetelny, a obowiązywanie programu byłoby jednoznaczne z wolą zapewnienia w budżecie przez organy powiatu (miasta) środków na realizację zadań zawartych w programie.

Omawianym w niniejszej pracy badaniom poddane zostały programy uchwalane zarówno w tzw. powiatach ziemskich, jak również w miastach na prawach powiatu (istnieją także przypadki uchwalania programu wspólnego dla miasta na prawach powiatu i powiatu, którego władze mają siedzibę w tym mieście). Z uwagi na szczątkowość regulacji dotyczących tego rodzaju strategicznych programów prewencyjnych, a także znaczące różnice w merytorycznych kompetencjach do przygotowywania tego rodzaju dokumentów, stopień szczegółowości poszczególnych programów jest bardzo zróżnicowany. Metodologia prowadzenia analizy – oparta na kwestionariuszu zawierającym pytania otwarte – zorientowana była na poszukiwanie sprawdzonych rozwiązań i dobrych praktyk w zakresie koordynowania realizacji zadań, sposobów monitorowania oraz ewaluacji realizacji zadań i osiągnięcia sformułowanych celów, a także finansowania zadań zawartych w programach oraz innych elementów innowacyjnych na tle pozostałych programów. Jak zostało wcześniej wspomniane, wyraźnie lepiej (aczkolwiek nie bez wyjątków) pod tym kątem zostały ocenione programy obowiązujące w miastach na prawach powiatu, dlatego też autorzy najczęściej wykorzystują je jako ilustrację dobrych praktyk w zakresie tworzenia tego rodzaju dokumentów.

Z uwagi na cel prowadzonych badań i przyjęte metody, analiza opierała się przede wszystkim na kryteriach jakościowych. Starano się przy tym określić, w jakim stopniu poszczególne programy spełniają wymogi stawiane przez *Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej* (Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia 2007), mające zagwarantować, żeby:

- planowanie, realizacja i kontrola projektów prewencyjnych były zorientowane na kryteria jakościowe podnoszone w badaniach naukowych i literaturze,
- projekty były przygotowywane w taki sposób, aby istniała możliwość dokonania ich oceny,

- naukowcy, eksperci, doradcy, rzeczoznawcy oraz instytucje zlecające i finansujące miały podstawę do dokonania profesjonalnej oceny, czy projekty rzeczywiście odpowiadają założonym celom, i do kontroli ich jakości.

Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w Polsce są zróżnicowane pod względem struktury. Wskazać należy na ich trzy podstawowe formy:

- opisową,
- tabelaryczną,
- mieszaną, opisowo-tabelaryczną.

Wyłącznie opisowy sposób konstruowania programu umożliwia prezentację wszystkich istotnych dla tego rodzaju dokumentów komponentów, m.in.: opisanie wyników diagnozy zagrożeń, określenie struktury celów i zaplanowanych do ich osiągnięcia zadań, określenie realizatorów tych zadań, a także koordynatorów poszczególnych części oraz programu jako całości, wskazanie sposobów dokonywania monitoringu i ewaluacji programu czy też określenie źródeł finansowania programu. Trzeba jednak zaznaczyć, że taka forma prezentacji treści programu nie sprzyja jego przejrzystości – trudno bowiem wszystkie wyżej wymienione komponenty zaprezentować w tej formie w sposób wyczerpujący, a zarazem czytelny. Z kolei programy w formie wyłącznie tabelarycznej zazwyczaj nie zawierają części dotyczącej diagnozy zagrożeń bezpieczeństwa; kwestia finansowania zadań zostaje w nich najczęściej ograniczona jedynie do wskazania źródła środków na realizację zadań. Niejednokrotnie brakuje możliwości powiązania planowanych zadań z celami, jakie zamierza osiągnąć autor programu. Brakuje także istotnych informacji o sposobach koordynowania działań czy też prowadzenia monitoringu programu oraz jego ewaluacji. Z tych powodów opisowo-tabelaryczna (mieszana) forma prezentacji treści programów pozwala na zawarcie wszystkich elementów postulowanych przez standardy projektowania strategicznych programów prewencyjnych i czytelne ich przedstawienie. Warto zaznaczyć, że blisko 2/3 analizowanych programów przybrało właśnie formę mieszaną. Zasadniczo programy prezentowane w tej formie zostały lepiej ocenione zarówno na gruncie badań, o których mowa w niniejszym opracowaniu, jak również w badaniach prowadzonych w latach 2010–2014 w ramach projektu *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości*<sup>1</sup>. Mieszana

---

<sup>1</sup> Wyniki badań prowadzonych w ramach finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju projektu naukowego *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości*, realizowanego w latach 2010–2014, <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/badania> [dostęp: 29.09.2017]. Pełne wyniki przeprowadzonych badań zob. Czapska (red.) 2014.

na forma konstruowania programów umożliwia z jednej strony kompleksowe przedstawienie głównych założeń programu, celów, jakie mają zostać za jego pośrednictwem osiągnięte, zasad koordynacji wykonywania zadań oraz prowadzenia monitoringu i dokonywania ewaluacji programu, z drugiej zaś – w części tabelarycznej – przejrzyste określenie zadań (oraz ich struktury), wraz z powiązaniem ich z celami i podmiotami realizującymi poszczególne zadania, podmiotów odpowiedzialnych za koordynację czy też źródeł finansowania.

Inna klasyfikacja metod konstruowania programów, opierająca się na kryteriach podmiotowo-przedmiotowych, pozwala na identyfikację dwóch, niezależnych od wymienionych wyżej, sposobów ich tworzenia:

- a) podmiotowego – w którym treść programu zbudowana została na podstawie rozróżnienia poszczególnych podmiotów realizujących zadania zawarte w programie,
- b) przedmiotowego – w którym poszczególne zadania sformułowane zostały na podstawie wskazanych kategorii bezpieczeństwa bądź też (co spotykane jest dosyć często) odnoszą się one do poszczególnych przestrzeni, w których następuje ich realizacja (np. szkoły, ulice, miejsce zamieszkania, dworce) lub do zidentyfikowanych na obszarze jednostki samorządu terytorialnego problemów (np. zagrożenia w ruchu drogowym).

Biorąc pod uwagę fakt, że powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego mogą stanowić szczególne narzędzie do integrowania działań jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim zespolonych pod zwierzchnictwem prezydenta miasta (starosty) służb, inspekcji i straży, wskazane jest wykorzystywanie „przedmiotowego” sposobu konstruowania, pozwalającego skoncentrować treści programu wokół zdiagnozowanego problemu, niwelując przy tym znaczenie organizacyjnej odrębności i różnorodności realizatorów programu. Rozwiązanie takie pozwala na oparcie struktury programu na poszczególnych segmentach dziedzinowych budowanych wokół zdefiniowanych celów szczegółowych, mających przyczynić się do osiągnięcia ogólnego celu całego programu.

Większość przebadanych programów – z uwagi na specyficzny sposób prezentacji treści tego rodzaju dokumentów (w szczególności w zakresie tabelarycznej prezentacji realizowanych zadań) – stanowi załącznik do uchwały. Jednakże część z nich przybiera dosłownie formę uchwały<sup>2</sup>. Zastosowane są w nich specyficzne dla tej formy aktów prawnych jednostki redakcyjne, najczęściej rezygnuje się w nich z istotnych elementów programów prewencyjnych, przez co ich szczegółowość, a przede wszystkim spójność i transparentność jest dużo

---

<sup>2</sup> Przykładem takiego programu jest *Program Poprawy Bezpieczeństwa we Wrocławiu na lata 2013–2016*.

mniejsza. Nie ulega zatem wątpliwości, że w celu zachowania odpowiedniej przejrzystości treści programu, a także wykazania ścisłych, logicznych powiązań pomiędzy poszczególnymi komponentami, za najodpowiedniejszą formę prezentacji jego treści uznać należy formę opisowo-tabelaryczną, budowaną na przedmiotowych kryteriach formułowania struktury celów i zadań.

Przechodząc do prezentacji wyników analizy poszczególnych komponentów programów prewencyjnych, zacząć należy od diagnozy zagrożeń dla bezpieczeństwa, która ma na celu rozpoznanie i opisanie, a następnie – stosując odpowiednie teoretyczne oraz empiryczne badania lub dowody naukowe – wyjaśnienie zaistniałego problemu i warunków jego powstawania<sup>3</sup>. Diagnoza zagrożeń dla bezpieczeństwa, której wyniki są najczęściej prezentowane w treści programu jako opis stanu bezpieczeństwa bądź też charakterystyka miasta lub powiatu, zasadniczo różni się w zależności od tego, w jakiej jednostce samorządu terytorialnego obowiązuje program. W tzw. powiatach ziemskich element ten najczęściej przybiera formę ogólnego opisu powiatu z uwzględnieniem jego charakterystyki demograficznej, geograficznej i gospodarczej, skupiając się przede wszystkim na zagrożeniach związanych z katastrofami naturalnymi oraz funkcjonowaniem dużych przedsiębiorstw, należących zazwyczaj do sektora produkcji. Z kolei w miastach na prawach powiatu diagnoza zagrożeń dla bezpieczeństwa najczęściej sprowadza się do prezentacji danych liczbowych (statystyk) dotyczących zdarzeń związanych z działalnością poszczególnych podmiotów biorących udział w realizacji programu. Statystyki te odnoszą się zwykle do przestępstw i wykroczeń, interwencji straży miejskich oraz straży pożarnych. Źródłem danych są zazwyczaj – składane corocznie przez właściwe podmioty – sprawozdania z działalności służb, inspekcji, straży i innych jednostek lub instytucji. Stosunkowo rzadką praktyką jest opatrzenie tych danych stosownym komentarzem, umożliwiającym należyte ich zrozumienie „zewnętrznemu”, niefachowemu czytelnikowi (tj. np. mieszkańcowi), nieposiadającemu odpowiedniego merytorycznego przygotowania do interpretacji danych liczbowych. Co więcej prezentacja samych danych liczbowych, bez opatrzenia ich odpowiednim komentarzem, nie dostarcza takiej osobie informacji na temat przyczyn dynamiki zachodzących zmian, przez co trudniej jest jej zrozumieć powody podjęcia przez władze publiczne określonych działań.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że pomimo wskazania wśród celów większości programów wzrostu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, w tym elemencie struktury programu brakuje zazwyczaj opisu czy też danych dotyczących właśnie bezpieczeństwa w ujęciu subiektywnym. W większości przypadków, w szczególności w tzw. powiatach ziemskich, przyczyną tego stanu

---

<sup>3</sup> Diagnoza zagrożeń dla bezpieczeństwa została szerzej omówiona przez Klakłę i Szafrąńską w tym tomie.



rzeczy jest brak prowadzenia stosownych badań w tym zakresie. Powoduje to znaczące trudności w ocenie skuteczności podejmowanych w związku z tym aktywności. Nie dysponując odpowiednimi i rzetelnymi danymi, nie można bowiem analizować dynamiki poczucia bezpieczeństwa. Ich brak nie sprzyja także możliwości dokonania przez obywatela oceny podejmowanych w tym zakresie działań władz publicznych.

Prawidłowo przeprowadzona diagnoza zagrożeń dla bezpieczeństwa pozwala na zidentyfikowanie najważniejszych problemów w mieście (powiecie) oraz ustalenie ich przyczyn. Dzięki temu możliwe jest – przy zaangażowaniu właściwych w tym zakresie podmiotów – zastosowanie odpowiednich środków służących przeciwdziałaniu zidentyfikowanemu problemom. Ponadto właściwie przeprowadzona diagnoza ma istotne znaczenie dla ewaluacji podejmowanych działań. Stanowi bowiem punkt wyjścia do określenia zmian, jakie nastąpiły (lub nastąpić powinny) wskutek działań podejmowanych w związku z realizacją programu.

W około 1/4 przeanalizowanych programów – zwłaszcza tych uchwalanych w miastach na prawach powiatu – znalazły się nawiązania do innych dokumentów o charakterze strategicznym, w szczególności do strategii rozwoju województw oraz strategii rozwoju miast. Nawiązania do innych programów są niejednokrotnie wynikiem sposobu określania zadań zmierzających do osiągnięcia zakładanych w programie celów, bowiem część powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego składa się *de facto* z kilku, powiązanych z założonymi celami, programów kierunkowych. W takich przypadkach zadania definiowane są najczęściej właśnie na poziomie programów kierunkowych, natomiast sam powiatowy program zapobiegania przestępczości zawiera przede wszystkim ogólne kierunki działań i główne założenia dotyczące poszczególnych komponentów programu prewencyjnego. Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego może sprzyjać harmonizacji działań na dwa sposoby. Po pierwsze, może on określać cele i wyznaczać na ich podstawie konkretne zadania, które w sposób skoordynowany wykonywane są przez realizatorów programu. Po drugie, program ten może pełnić funkcję koordynacyjną dla realizacji innych programów tworzonych na poziomie lokalnym.

Funkcja programu może być determinowana przez określone w jego treści cele. Cel programu powinien być postrzegany jako stan, który podmiot definiujący cel zamierza osiągnąć za pośrednictwem narzędzia, jakim jest program (na poszczególnych poziomach w hierarchii celów mogą być one wyrażane w kategoriach wpływu, rezultatu bądź produktu). Natomiast zadanie realizowane w ramach programu wyrażone powinno być jako planowane działanie.

W analizowanych programach powszechnym zjawiskiem jest brak odróżnienia celów, do jakich zmierzać ma program, od zadań, które w ich ramach mają być realizowane. Błąd polega najczęściej na opisie celu nie jako pewnego stanu w przyszłości, ale jako ciągłego działania. Przykładowo – prowadzenie kontroli trzeźwości w weekendy nie jest celem programu, może być zaś środkiem (zadaniem) zmierzającym do osiągnięcia celu, jakim jest poprawa bezpieczeństwa na drogach. Tego rodzaju nieprawidłowości pojawiają się w znacznej większości programów. W połączeniu z brakiem zdefiniowania odpowiednich wskaźników realizacji projektowane cele programowe stają się w zasadzie niemierzalne. Tym samym bardzo trudno jest dokonać ewaluacji programu i udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie udało się osiągnąć zakładany na etapie projektowania programu cel.

Sporo zastrzeżeń może budzić również definiowanie celów programów, analizowane z perspektywy ich hierarchizacji. Ponad połowa programów zawiera wyłącznie cele ogólne (cele główne, strategiczne). Hierarchizacja celów pozwala na ich konkretyzację i uszczegółowienie, czyli określenie, jakie elementy składowe (tj. cele szczegółowe i operacyjne) pozwolą na osiągnięcie zakładanego celu głównego. Mając wiedzę, jakie cele szczegółowe mają zostać zrealizowane, by doprowadzić do osiągnięcia celu głównego, możliwe jest bardziej efektywne dobranie adekwatnych narzędzi i środków umożliwiających uzyskanie pożądanego stanu. Rozbicie głównego celu na cele szczegółowe ma istotne znaczenie nie tylko z perspektywy planowania działań. Pełni też niezwykle ważną funkcję na etapie ewaluacji programu – pozwala bowiem określić, które z celów szczegółowych i w jakim stopniu zostały osiągnięte, *ergo* które działania najbardziej przyczyniły się do osiągnięcia celu głównego, które zaś nie wywarły zakładanego wpływu. Oczywiście możliwość określenia stopnia realizacji celu oraz przyczyn powodzenia lub niepowodzenia może mieć miejsce tylko wtedy, gdy opracowano odpowiednie warunki mierzalności celów i dokonano na tej podstawie ewaluacji. Konieczne jest jednak określenie wskaźników realizacji celów, czego – jak już zostało wspomniane – znaczna większość analizowanych programów w swojej treści nie przewiduje.

Przeprowadzone badania wykazały, że wśród najczęściej wymienianych w programach celów wskazać można:

- poprawę bezpieczeństwa,
- ograniczenie przestępczości (oraz wykroczeń),
- poprawę poczucia bezpieczeństwa,
- wzrost bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- poprawę bezpieczeństwa w szkołach.

Duża częstotliwość występowania tak określonych celów wynika przede wszystkim ze stopnia ich ogólności. Co więcej, nawiązują one głównie do określonych w ustawie celów, jakie realizować mają tego typu programy. Niejednokrotnie zamiast celów w treści programów pojawiają się ogólne założenia wskazujące priorytety w zakresie najważniejszych działań na rzecz bezpieczeństwa. Część programów w ogóle nie zawiera zdefiniowanych celów. Programy te przyjmują najczęściej formę tabelaryczną, wyróżnione są w nich zadania, podmioty je realizujące oraz terminy realizacji, jednak działania podejmowane w ramach programu nie są powiązane z jakimikolwiek celami, które mają zostać za ich pośrednictwem osiągnięte.

W większości analizowanych programów terminy wykonywania zadań w zasadzie nie są definiowane. Większość projektowanych zadań ma charakter „ciągły”, tj. mają być realizowane przez cały okres obowiązywania programu. Jest to wywołane najprawdopodobniej przez powszechne „spłaszczanie” struktury celów. Brak zdefiniowania celów szczegółowych oraz celów operacyjnych powoduje, że ułożenie zadań przewidzianych w ramach programu w logiczną i spójną, wieloetapową całość jest w zasadzie niemożliwe. Równocześnie występuje wówczas brak wyraźnego powiązania projektowanych zadań z założonymi do osiągnięcia celami. Z drugiej jednak strony, trzeba zaznaczyć, że zdefiniowanie zadań jako realizowanych w sposób nieprzerwany, przez cały okres trwania programu pozwala na dokonanie dogłębnej oceny skuteczności podejmowanych w tym zakresie działań.

Z uwagi na szczególną funkcję powiatowego programu zapobiegania przestępczości, a także opisane w pierwszej części niniejszego rozdziału relacje prezydenta miasta (starosty) z powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, nie zaskakuje, że w analizowanych programach wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań w nich przewidzianych najczęściej wskazuje się na:

- służby mundurowe, w szczególności policję (wśród badanych programów nie zidentyfikowano ani jednego, w którym podmiot ten nie byłby wykonawcą przynajmniej części zadań; częstą praktyką jest powierzenie policji znacznej części zadań w programie; niejednokrotnie właściwy komendant pełni również funkcję koordynatora całości programu),
- administrację jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku programów powiatowych niekiedy w realizacji programu uczestniczą również gminy znajdujące się na obszarze powiatu),
- straż pożarną (Państwowa Straż Pożarna oraz Ochotnicza Straż Pożarna),
- pozostałą część powiatowej administracji zespolonej (Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego),
- szkoły (instytucje oświatowe, wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze),

- straże gminne (również w programach powiatowych, co wskazuje na współpracę władz powiatu z gminą, która taką strażą dysponuje),
- organizacje pozarządowe (*non-government organization*, NGO).

Warto jednocześnie wspomnieć, że w niewielu programach wśród wykonawców zadań w nich przewidzianych znaleźć można również inne kategorie podmiotów, takie jak: rządowa administracja niezespolona, media, przedsiębiorcy, Kościoły i związki wyznaniowe. Jest to przejaw wieloaspektowego podejścia do zdiagnozowanych problemów. W zasadzie najrzadziej spotykaną kategorią podmiotów zaangażowanych w wykonywanie zadań są naukowcy i szkoły wyższe. Brak zaangażowania szkół wyższych w realizację programu może być szczególnie zastanawiający w dużych ośrodkach akademickich, przyciągających wielu studentów. Z kolei rezygnacja ze współpracy z ośrodkami akademickimi utrudnia zarówno odpowiednie zaprojektowanie programu, jak i późniejszą jego ewaluację. Doświadczenie nabyte w trakcie badań strategicznych dokumentów przewencyjnych, umiejętność tworzenia oraz stosowania narzędzi mających służyć ich monitoringowi i ewaluacji, a także stosowanie osiągnięć nauki w praktyce wydają się być w tym zakresie nie do przecenienia.

Merytorycznego, a także organizacyjnego wsparcia w realizacji programu udziela jego koordynator. Koordynację realizacji programu można rozumieć dwójako. Po pierwsze, może ona przybierać charakter koordynacji administracyjno-formalnej, obejmującej przede wszystkim organizacyjne i formalne aspekty realizacji programu. Po drugie, odróżnić należy od niej koordynację w ujęciu merytorycznym, która obejmuje przede wszystkim monitoring realizacji całości programu czy też inspirowanie i wskazywanie kierunków postulowanych zadań w przyszłości oraz podejmowanie działań mających na celu modyfikację lub aktualizację programu (Bouckaert i in. 2010: 17–18; Lawrence i Lorsch 1967: 96; Leoński 2006: 127–128). Rola koordynatora programu – oprócz zapewnienia obsługi administracyjnej – polega także na harmonizowaniu działań podejmowanych przez podmioty realizujące zadania w ramach programu, tj. na bieżącym usuwaniu rozbieżności w ich działaniu bądź też zapobieganiu niepotrzebnemu powielaniu podejmowanych działań. Dla należytej koordynacji warunkiem *sine qua non* jest zapewnienie odpowiedniego, bezkolizyjnego przepływu informacji między koordynowanymi podmiotami a koordynatorem.

W około połowie przebadanych programów kwestia koordynacji w ogóle nie została poruszona. Spośród pozostałych, w większości przypadków została ona sprowadzona do wymienienia podmiotu (lub podmiotów), które są odpowiedzialne za koordynowanie programu *in genere*, nie precyzując przy tym, na czym ta koordynacja ma polegać. Co więcej, w przypadkach gdy program przewidywał kilka podmiotów, które pełnią funkcję koordynatorów, zazwyczaj brakowało możliwości ustalenia zakresu ich odpowiedzialności oraz relacji zachodzących między nimi.

Poz.	Kierunek działania	Treść zadania	Wskaźniki do oceny	Koordynator/ podmioty współpracujące
<b>Obszar działania:</b> <b>I. Ograniczenie zagrożeń i kształtowanie poczucia w miejscach zamieszkania, bezpieczeństwo w ruchu drogowym</b>				
1	Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i skrócenie czasu realizacji interwencji Policji.	1. Zwiększenie liczby umundurowanych patroli Policji na ulicach m.in. poprzez finansowanie dodatkowych służb patrolowych.  2. Zakup niezbędnych towarów i usług na potrzeby Szkoły Policji w Katowicach przy realizacji służb patrolowych na terenie Katowic.	- ilość służb ponadnormatywnych, - ilość nałożonych mandatów karnych, - ilość zatrzymanych na gorącym uczynku i poszukiwanych listem gończym - ilość pouczeń  - ilość słuchaczy SP	<b>WZK UM</b>  KMP SP SM
2	Ograniczenie liczby przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla mieszkańców.	1. Ufundowanie nagród Prezydenta Miasta Katowice dla funkcjonariuszy SM za ujawnianie sprawców, tworzenia nielegalnych wysypisk odpadów i odprowadzania nieczystości do rzek i cieków wodnych, dewastacji i wybryków chuligańskich oraz strażników usuwających wraki pojazdów, pojazdy nieużytkowane i dewastujące obszary zielone.	- ilość przyznanych nagród PMK	

ILUSTRACJA 1. Fragment programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego uchwalonego w Katowicach w roku 2016

Jako podmioty, które pełnią funkcję koordynatorów programu, najczęściej wskazywano:

- komisję bezpieczeństwa i porządku (przy staroście),
- prezydenta lub starostę miasta,
- komendanta powiatowego lub miejskiego policji.

Analiza treści programów uwypukliła szczególne zaufanie, jakim w zakresie koordynowania realizacji programu cieszy się policja. Fakt, że przedstawiciele władzy samorządowej, która w znacznym stopniu finansuje realizację programu (zob. uwagi dotyczące finansowania), powierzają funkcję jego koordynatora przedstawicielom policji, dodatkowo podkreśla doniosłość roli, jaką temu podmiotowi przypisuje się w obowiązujących w Polsce powiatowych programach zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Z koordynowaniem realizacji programu ściśle wiąże się jego monitoring. Polega on na zbieraniu i analizowaniu informacji na temat jego wdrażania oraz na „rejestrowaniu” bezpośrednich efektów tego procesu, uzyskiwaniu informacji o postępach w realizacji założonego celu, a także sprawdzaniu, czy proces

implementacji przebiega prawidłowo (m.in. czy osiągnęte są założone rezultaty, jakie zasoby są wykorzystywane). Od monitoringu należy odróżnić ewaluację, która opiera się na systematycznym pozyskiwaniu danych i ich ocenie na podstawie przyjętych kryteriów służących dostarczaniu użytecznej informacji zwrotnej o programie, która służy jego ulepszaniu<sup>4</sup>. Ewaluacja ma za zadanie umożliwić dokonanie oceny jakości procesu wdrażania oraz efektów interwencji publicznych opartych na precyzyjnie sformułowanych kryteriach. Ewaluacja jest przeprowadzana z wykorzystaniem wskaźników pozwalających na ocenę stopnia realizacji programu (Biernas i in. 2012: 13).

W przebadanych programach wskaźniki, jeżeli już są definiowane, to najczęściej w ujęciu ilościowym, bez odniesień do danych jakościowych. Zauważyć należy, że ewaluacja oparta wyłącznie na kryteriach ilościowych nie pozwala na zdiagnozowanie przyczyn zmian, utrudnia też uwzględnienie zmiennych interweniujących (niezależnych od działań podejmowanych w związku z realizacją programu; Biernas i in. 2012: 89 i n.). Jako źródła danych mających służyć ewaluacji programu wskazywane są najczęściej coroczne sprawozdania składane w ustalonym terminie przez podmioty realizujące zadania przewidziane w programie.

Czynnikami umożliwiającymi monitorowanie i ocenę stanu realizacji Programu będzie m.in. analiza stanu bezpieczeństwa, wykonywana w oparciu o informacje na temat:

- 1) liczby przestępstw i wykroczeń – dane statystyczne Policji i Straży Miejskiej m.st. Warszawy,
- 2) postrzegania stanu bezpieczeństwa przez mieszkańców Warszawy – dane uzyskane na podstawie badań Barometru Warszawskiego,
- 3) postrzegania przez mieszkańców działań Policji i Straży Miejskiej m.st. Warszawy – na podstawie opinii i różnych innych badań oraz opracowań naukowych,
- 4) rozwoju nowoczesnych rozwiązań technicznych wykorzystywanych na rzecz bezpieczeństwa (m.in. wspomaganie informatycznego systemu zarządzania ZSKiR),
- 5) zmian w infrastrukturze miejskiej wpływających na tworzenie bezpiecznych przestrzeni publicznych

oraz bieżąca ocena działań wynikająca z informacji wpływających do Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Kontaktu 19115.

ILUSTRACJA 2. Fragment programu *Bezpieczna Warszawa* uchwalonego na lata 2016–2021

<sup>4</sup> Więcej informacji na temat monitoringu i ewaluacji zob. Strzebońska w tym tomie.



Zaznaczyć trzeba, że znaczna większość powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego nie uwzględnia sposobów prowadzenia monitoringu i ewaluacji. Jeżeli zaś terminy te się pojawiają, to są stosowane niekonsekwentnie – pojęcia oceny, ewaluacji, kontroli czy monitoringu są często utożsamiane ze sobą i stosowane zamiennie.

W programach, które przewidywały monitoring ich realizacji, podmiotem odpowiedzialnym za jego prowadzenie były najczęściej:

- wydziały zarządzania kryzysowego poszczególnych starostw bądź urzędów miast,
- komisje bezpieczeństwa i porządku działające przy starostach lub prezydentach miast (w rozumieniu art. 38a u.s.p.),
- specjalne rady programowe (jeżeli już są one powoływane, składają się zazwyczaj z przedstawicieli podmiotów realizujących program – w treści analizowanych programów brak informacji chociażby na temat ich uprawnień czy sposobu podejmowania decyzji).

Zauważyć należy, że katalog podmiotów odpowiedzialnych za monitoring realizacji programu bądź też jego ewaluację częstokroć pokrywa się z katalogiem podmiotów odpowiedzialnych za jego koordynowanie. O ile jednak utożsamienie koordynatora realizacji zadań z organem dokonującym monitoringu realizacji programu można uznać za uzasadnione (przede wszystkim ze względu na ekonomikę pozyskiwania informacji), o tyle w przypadku ewaluacji wydaje się to niedopuszczalne. Zasadne bowiem jest, aby ewaluacji dokonywał podmiot zewnętrzny, niezaangażowany bezpośrednio w projektowanie, a przede wszystkim w realizację zadań. Rozwiązanie takie pozwala na przeprowadzenie tego procesu w sposób obiektywny, co dla prawidłowo dokonanej ewaluacji ma szczególne znaczenie.

W przebadanych dokumentach krytycznie ocenić należy sposób formułowania finansowych aspektów programów. W dużej części programów kwestia ta w ogóle nie jest poruszana, a jeżeli już, to bardzo ogólnie, ograniczając się najczęściej jedynie do wskazania podstawowego źródła finansowania dla całego programu (przybiera to formę jednego zdania, w którym wskazuje się, że źródłem finansowania programu jest budżet powiatu lub miasta oraz budżety podmiotów będących realizatorami programu).

Dość rzadko wskazuje się na źródła finansowania dla poszczególnych segmentów programów, nie wspominając już o wskazywaniu źródeł finansowania poszczególnych zadań. W tzw. powiatach ziemskich, jeżeli już wskazuje się źródła finansowania, zdarzają się przypadki partycypowania w wydatkach gmin leżących na obszarze powiatu. Natomiast w miastach na prawach powiatu zasadniczą część wydatków bierze na siebie samorząd (przy czym zdarzają się

przypadki umożliwienia wnioskowania o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań przez poszczególnych potencjalnych realizatorów), co wynika ze szczególnej pozycji tych jednostek samorządu terytorialnego, łączących w sobie kompetencje i uprawnienia zarówno powiatu, jak i gminy. Wielość realizatorów, wśród których odnaleźć można wiele wyspecjalizowanych podmiotów, sprzyjać może wielopłaszczyznowemu podejściu do osiągnięcia zakładanych celów. Natomiast dywersyfikacja źródeł finansowania realizacji zadań stanowić może znaczące odciążenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w której realizowany jest program. Pokazuje także, że w przypadku przeanalizowanych programów pozyskiwanie partnerów do współpracy miało miejsce już na etapie ich przygotowywania. Przykład przedstawiony na ilustracji 3 obrazuje dywersyfikację źródeł finansowania realizacji jednego zadania. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na błąd, o którym była mowa przy okazji definiowania celów. W przykładzie tym zostały one nieprawidłowo sformułowane, tj. nie stanowią określenia stanu w przyszłości, do którego doprowadzić ma realizacja zadania (np. „odpowiedzialność za dobro wspólne”).

Lp.	Nazwa i opis programu, cele, formy realizacji, mierniki, wskaźniki	Termin realizacji	Prowadzący realizatorzy	Kogo obejmuje / ilość /	Źródło finansowania	uwagi
2.	<p><b>Olimpiada Wiedzy o Bezpieczeństwie „Bezpieczne i Przyjazne Pomorze</b></p> <p>Patronat: Prezydent Miasta Gdańska oraz Pomorski Kurator Oświaty. Olimpiada skierowana do uczniów szkół ponad gimnazjalnych ze znajomości przepisów prawa w zakresie wykroczeń i przestępstw jako zachowań społecznie nieakceptowanych i podlegających odpowiedzialności karnej. W pierwszym oraz drugim etapie Olimpiady - test wiedzy, etap trzeci uroczysty finał - przygotowanie prezentacji dot. poprawy bezpieczeństwa w swoim miejscu zamieszkania oraz prezentacja swoich pomysłów przed Komisją Konkursową. Laureat konkursu zdobywa indeks na studia w GWSH na wybranym przez siebie kierunku.</p> <p><u>Formy realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- konkurs wiedzy z zakresu przepisów prawnych dot. bezpieczeństwa oraz wiedzy o prawie podzielony na 3 etapy (zgodnie z Regulaminem Olimpiady Wiedzy o Bezpieczeństwie)</li> </ul> <p><u>Cele projektu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rozwijanie poczucia odpowiedzialności za swoje postępowanie,</li> <li>- poznanie przepisów prawa i uprawnień instytucji stojących na jego straży,</li> <li>- zainteresowanie się wiedzą prawną z zakresu tematyki konkursowej,</li> <li>- odpowiedzialność za dobro wspólne,</li> <li>- polepszenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego</li> </ul> <p><u>Mierniki (wskaźniki):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- opinie dot. konkursu z placówek szkolnych lub urzędów miast i gmin lub straży miejskich/gminnych biorących udział w konkursie lub ankiety uczestników konkursu</li> </ul>	Lata szkolne: 2016 -2018	Straż Miejska w Gdańsku Współorganizator: GWSH, straż miejskie/gminne z woj. pomorskiego, Wydz. Edukacji Urzędu Miejskiego w Gdańsku, Urząd Wojewódzki,	Młodzież szkół ponadgimnazjalnych Gdańska oraz z woj. pomorskiego Ilość uczestników: ok. 600/rok	<p>Całkowity koszt na trzy lata 100 000 zł</p> <p><u>Finansowanie:</u> GWSH (fundator indeksu), PZU (nagrody rzeczowe), sponsorzy, straż biorące udział w Olimpiadzie (nagrody rzeczowe) ok. 85 000 zł</p> <p>Dofinansowanie z budżetu Miasta Gdańska 15 000 zł</p> <p><u>Lata:</u> 2016 - 4500 zł 2017 - 5000 zł 2018 - 5500 zł</p> <p><u>Zakup:</u> - nagrody głównej (np. laptop, tablet, rower, etc.) i/lub nagród (np. książki, aparaty fotograficzne etc.) dla uczestników finału Olimpiady</p>	Kontynuacja

### ILUSTRACJA 3. Fragment uchwalonego w Gdańsku programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016–2018

Jakkolwiek w analizowanych programach regułą jest bardzo ogólne określanie źródeł finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, to wskazać należy wyjątki w tym zakresie. Niewielki odsetek programów przewiduje bowiem – obok zdiagnozowania zagrożeń, sformułowania celów i zadań

służących ich osiągnięciu – również określenie, nawet z trzyletnim wyprzedzeniem, środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań. Precyzyjne określenie źródeł finansowania oraz prognozowanego zapotrzebowania na środki finansowe może mieć różnorakie konsekwencje. Przede wszystkim szczegółowe określenie kosztów realizacji zadań w treści programu uchwalonej przez organ stanowiący jest wyrazem politycznej woli realizacji programu w przyjętym kształcie. Ułatwia to zapewnienie środków na realizację tych zadań w uchwalanym corocznie budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony, rozwiązanie takie znacząco ogranicza elastyczność programu. Prowadzi bowiem do konieczności określenia zadań i przewidzenia środków na ich realizację z relatywnie dużym wyprzedzeniem, utrudniając tym samym dostosowywanie treści programu do zmieniających się w trakcie jego obowiązywania okoliczności. Z tego powodu znaczenia nabiera bieżący monitoring realizacji programu. Dzięki wnioskowi wyciągniętemu na jego podstawie możliwe jest bowiem dokonanie merytorycznie uzasadnionej modyfikacji programu (powinna ona mieć formę uchwały organu stanowiącego).

Nazwa programu	Całkowity koszt realizacji (zł)	Instytucje współfinansujące	Dofinansowanie (zł)				Pozostałe instytucje	Uwagi
			z budżetu miasta w latach					
			2016	2017	2018	Razem		
PROGRAMY REALIZOWANE PRZEZ ZARZĄD DRÓG I ZIELENI W GDAŃSKU (900)								
Przedszkolny Program Edukacji Komunikacyjnej AUTOCHODZIK	360 000,00	W całości ZDiZ	120 000,00	120 000,00	120 000,00	360000,00		
Program Uspokojenia Ruchu Drogowego	600 000,00	W całości ZDiZ	200 000,00	200 000,00	200 000,00	600 000,00		
Edukacja ekologiczna	6 000000,00	W całości ZDiZ	200 0000,00	200 0000,00	200 0000,00	6 000 000,00		
Razem koszty realizacji programu przez ZDiZ	6 960 000,00	ZDiZ	2 320 000,00	2320000,00	2320000,00	6 960 000,00		
PROGRAMY REALIZOWANE PRZEZ MIEJSKI OŚRODEK POMOCY RODZINIE (852)								
Zapobieganie wszelkim przejawom żebractwa	Bez kosztowo	MOPR						
Bezpieczeństwo osób bezdomnych	11 148 180,00	MOPR	3 716 060,00	3 716 060,00	3 716 060,00	11 148 180,00		
Poradnictwo i schronienie dla osób rodzin w kryzysie	1 290 000,00	MOPR	430000,00	430000,00	430000,00	1 290 000,00		
Interwencja kryzysowa i procedura Niebieskiej Karty	30 000,00	MOPR	10000,00	10000,00	10000,00	30 000,00		
Razem koszty realizacji programów przez MOPR	12 468 180,00	MOPR	4 156 060,00	4 156 060,00	4 156 060,00	12 468 180,00		
OGÓŁEM KOSZTY	24 730 300,00		8 177 300,00	8 191 800,00	8 194 700,00	24 563 800,00	166 500,00	

ILUSTRACJA 4. Fragment uchwalonego w Gdańsku programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016–2018

Jak zostało wspomniane, głównym źródłem finansowania zadań realizowanych w ramach powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, której organ stanowiący uchwała program. Warto

jednak zaznaczyć, że prowadzone badania miały na celu również poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania tego rodzaju zadań. Z tego powodu należy wskazać, że w niektórych przypadkach (w szczególności w powiatach ziemskich) w finansowaniu części zadań zawartych w programach partycypują również realizatorzy. Dotyczy to zarówno podmiotów wchodzących w skład administracji publicznej (tak samorządowej, np. gminy, jak i rządowej, np. policja), jak również podmiotów spoza kręgu administracji publicznej. Przykładem takiego rozwiązania jest partycypacja w finansowaniu niektórych zadań przez towarzystwa ubezpieczeniowe. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poprawa poziomu bezpieczeństwa leży w ich interesie. Może ona doprowadzić do znaczącego obniżenia kosztów ponoszonych przez tego rodzaju przedsiębiorstwa, np. poprzez redukcję wydatków związanych z wypłatami odszkodowań.

Innym rozwiązaniem sprzyjającym partycypacji w finansowaniu zadań realizowanych w ramach programów jest zlecanie zadań do realizacji przy jednoczesnym ich dofinansowaniu, nie zaś finansowaniu na poziomie 100%. Przykładowo dofinansowując wykonanie zadania na poziomie 80%, ciężar poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania przenosi się na podmiot realizujący dane zadanie. Instytucja wnioskowania o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań przewidzianych w ramach programu jest stosowana np. we Wrocławiu, gdzie:

Instytucje, które będą realizowały zadania w ramach Programu, składają do dnia 14 sierpnia danego roku do Prezydenta Wrocławia stosowną informację zawierającą wykaz zadań oraz wykaz planowanych środków finansowych, które instytucja zamierza przeznaczyć na przedmiotowe zadania<sup>5</sup>.

W części programów, w których określano źródła finansowania zadań, wskazywano również na budżet urzędu marszałkowskiego, a w przypadku realizacji zadań przez podmioty wchodzące w skład administracji rządowej – także na budżet urzędu wojewódzkiego. Co więcej, finansowanie realizacji niektórych zadań przewidzianych w programach możliwe jest dzięki funduszom strukturalnym Unii Europejskiej, takim jak:

- **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego** – jego celem jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju pomiędzy regionami Unii Europejskiej (a zatem w większym stopniu wykorzystywane jest w regionach wschodniej Polski). Finansuje on rentowne inwestycje służące tworzeniu miejsc pracy (np. poprawa otoczenia firm oraz podwyższenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, pobudzanie rozwoju badań i nowych technologii, wsparcie finansowe małych i średnich przedsiębiorstw), inwestycje w zakresie infrastruktury

---

<sup>5</sup> Program Poprawy Bezpieczeństwa we Wrocławiu w latach 2013–2016.

(np. budowa dróg, sieci telefonicznych) oraz rozwoju potencjału regionów poprzez wspieranie inicjatyw rozwoju lokalnego.

- **Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)** – w jego ramach finansowane są projekty służące budowie otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia oraz pracy. Celem strategicznym programu jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. W szczególności chodzi tu o skoncentrowanie się na obszarach zatrudnienia, edukacji, aktywizacji zawodowej, integracji społecznej oraz o budowę sprawnej administracji publicznej. Cele PO KL są realizowane m.in. poprzez zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa czy też zwiększenie spójności społecznej i terytorialnej.

Ponadto wśród źródeł umożliwiających uzyskiwanie dofinansowania wymienić można m.in.: Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Krajowe Biuro ds. Narkomanii, Polsko-Niemiecką Współpracę Młodzieży.

## IV. Podsumowanie

Pomimo szczątkowej regulacji powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, mogą one odgrywać doniosłą rolę w zakresie planowania zintegrowanych działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Niemniej potrzebna jest do tego wola realizacji programu, wyrażona przez liczne podmioty funkcjonujące na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim przez organy tej jednostki. Opierając się na wnioskach sformułowanych zarówno na etapie poszukiwania programów, jak i w trakcie badania treści programów, autorzy po raz kolejny wysuwają postulat rezygnacji z obligatoryjności uchwalania tego rodzaju dokumentów i wprowadzenia fakultatywności w tym zakresie. Część programów ma bowiem charakter fasadowy, stanowią one wyłącznie realizację ustawowego obowiązku uchwalenia tego rodzaju dokumentów. Symptomatyczne może być to, że w części starostw pojawiały się trudności z odpowiedzią na pytanie o istniejące programy, gdyż ich pracownicy nie posiadali wiedzy na temat tych dokumentów. Ponadto utrzymywanie po stronie organów jednostki samorządu terytorialnego obowiązku uchwalenia stosownego programu w sytuacji, w której sprawowany przez wojewodów w tym zakresie nadzór jest obciążony licznymi wadami i nieprawidłowościami, wydaje się bezcelowe.

Zauważyć należy również, że możliwości wykorzystania tego rodzaju programów jako narzędzia służącego koordynowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego są znacząco większe w miastach na prawach powiatu. Ten rodzaj jednostek samorządu terytorialnego ma większe możliwości działania niż powiaty, jako że przysługują mu jednocześnie uprawnienia wynikające z bycia gminą. Nierozzerwalnie łączy się to także z większymi możliwościami finansowymi, związanymi chociażby z możliwością pobierania podatków i opłat lokalnych. Podnieść trzeba, że koordynowanie działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego można rozpatrywać szerzej, aniżeli zawężając to wyłącznie do poziomu miasta. W tym zakresie należy uwzględnić przede wszystkim możliwość uczestnictwa w realizacji programu jednostek pomocniczych miasta – dzielnic. Zawieranie w treści programu uzgodnionych wcześniej z zainteresowanymi podmiotami kategorii zadań sprzyjać może maksymalizacji osiągniętych efektów.

Z uwagi na niedostatki zaobserwowane w dużej części programów obowiązujących w powiatach, warto rozważyć możliwość tworzenia tego rodzaju dokumentów także na poziomie gmin (podobnie jak w przypadku powiatów na zasadzie fakultatywności). Postulat ten uzasadnić można przede wszystkim odmiennym w konstrukcji, ale także bardziej rozbudowanym, katalogiem zadań tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego. Gminy mogą być bowiem bardziej elastyczne w podejmowaniu działań realizowanych w zakresie zapewniania bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Nie bez znaczenia w zakresie możliwości planowania i realizacji programu są także finanse. Właściwe zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów za pośrednictwem przewidywanych działań. Brak takich środków może powodować trudności w realizacji działań bądź też całkowite ich zarzucenie. Z uwagi na to, że udział we wdrażaniu programu zależy w dużej mierze od woli kierowników podmiotów wykonujących zadania w nim przewidziane (przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładają obowiązku uczestniczenia w realizacji programu na żaden podmiot), uznać należy, że zwierzchnictwo starosty sprawowane nad zespolonymi służbami, inspekcjami i strażami nie odgrywa w tym zakresie roli kluczowej. Podobnie zresztą jak fakt, że starosta jest organem władzy ogólnej w powiecie i w określonych sytuacjach przysługiwać mu mogą kompetencje kierownicze – także w odniesieniu do funkcjonowania organów administracji rządowej. Zauważyć trzeba bowiem, że z kompetencji tych starosta może korzystać wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, dotyczą one działań *ad hoc*. Natomiast działania planowane w programie mają charakter długofalowy, a ich określenie powinno następować w wyniku diagnozy zagrożeń, potrzeb oraz możliwości.

W obowiązującym stanie prawnym gminy mogą uczestniczyć w realizacji programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego obowiązujących w powiatach. Przejmują wówczas



odpowiedzialność za realizację części zadań (niejednokrotnie za pośrednictwem funkcjonujących w nich straży gminnych), partycypują również w pokrywaniu wydatków związanych z programem. Niemniej zjawisko to, choć jest dobrą praktyką, zdarza się niestety nieczęsto.

Na podstawie przeprowadzonych badań wysnuć można wniosek, że w programach zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego obszarami najmniej eksplorowanymi, opisanymi bardzo ogólnie, są przede wszystkim źródła finansowania zadań realizowanych w ramach programu, a także mechanizmy koordynowania realizacji zadań oraz ewaluacji programu. Wątki te, jeżeli już zostają poruszane w treści programów, to zazwyczaj bardzo chaotycznie i powierzchownie. Ze względu na dość częste mylenie pojęć ewaluacji i monitoringu czy też przeprowadzanie ewaluacji przez realizatora zadań wyrażonych w programie, wysnuć można przypuszczenie, że procesy te następują w sposób niemający nic wspólnego z fachową wiedzą naukową w tym zakresie. Z tego powodu w literaturze postulowano powołanie wyspecjalizowanego podmiotu pełniącego funkcje narodowej rady prewencyjnej, która mogłaby merytorycznie wspierać lokalne działania, prowadzić badania w celu rozwoju wiedzy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, certyfikować programy prewencyjne oraz prowadzić konkursy na programy przynoszące wymierne efekty (Czapska 2014: 500–501). Ponadto przygotowując program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, warto nawiązywać współpracę z ośrodkami akademickimi, które mogą udzielić istotnego wsparcia w opracowywaniu tego rodzaju dokumentów, a także w ich realizacji oraz późniejszej ewaluacji.

## Bibliografia

- Biernas Stanisław, Piotr Strzęboszewski i Elżbieta Opałka, 2012, *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Bouckaert Geert, Guy Peters i Koen Verhoest, 2010, *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, New York: Palgrave Macmillan.
- Chmielnicki Paweł, 2005, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa: LexisNexis.
- Czapska Janina (red.), 2014, *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo JAK.
- Czapska Janina, 2014, *Podsumowanie, czyli w poszukiwaniu rozwiązań*, [w:] Janina Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo JAK, s. 489–506.
- Czerw Jarosław, 2005, *Działalność uchwałodawcza rady gminy*, Warszawa: Municipium.
- Czerw Jarosław, 2014, *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.

- Dąbek Dorota, 2003, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków: Wydawnictwo Branta.
- Dolnicki Bogdan, 2007, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski Hubert i Michał Kulesza, 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
- Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa, <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/badania> [dostęp: 29.09.2017].
- Lawrence Paul i Jay Lorsch, 1986, *Organisation and Management: Managing Differentiation and Integration*, Boston: Harvard Business School Press.
- Leoński Zbigniew, 2006, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa: CH Beck.
- Maczyński Marek, 2014, *Koordinacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] Janina Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo JAK, s. 29–55.
- Naczelny Sąd Administracyjny, 2003, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” nr 4, poz. 133.
- Niżnik-Dobosz I., 2013, *Komentarz do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] Paweł Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa: Lexis-Nexis, s. 168–173.
- Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 29.09.2017].
- Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia, 2007, *Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej*, Hanower: Program Beccaria.
- Rączka Magdalena, 2011, *Samorząd terytorialny*, [w:] Zbigniew Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń: Towarzystwo Naukowa Organizacji i Kierownictwa, s. 557–600.
- Sąd Najwyższy, 2003, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2002 r., III RN 90/02, LEX nr 78195.

ŁUKASZ DZIURA

## Dobre praktyki w zakresie *smart city*

### Kłopotliwa idea *smart city*

Z uwagi na to, że po raz pierwszy w historii ludzkości większość światowej populacji mieszka na obszarach miejskich, miasta stają się kluczowym obszarem eksperymentów społecznych i rozwiązywania problemów XXI wieku (Glaeser 2011: 111). Presja demograficzna, w połączeniu z kryzysem globalnego ocieplenia klimatu oraz utrzymującą się niestabilnością gospodarczą, doprowadziła do stworzenia wielu nowych konceptualizacji miasta i propozycji strategii, które czynią z miasta źródło możliwych rozwiązań tych problemów. Jednym z najbardziej znaczących przykładów strategii odnoszących się do wyżej wymienionych problemów jest *smart city* (inteligentne miasto) – nie do końca sprecyzowana koncepcja, która ma na celu wykorzystanie ogromnych ilości danych dotyczących społeczeństwa cyfrowego jako środka do racjonalizacji planowania i zarządzania miastem (Townsend 2013: 3). Według IBM, jednego z najważniejszych przedsiębiorstw na rynku rozwiązań przeznaczonych dla inteligentnych miast, miejscy decydenci powinni traktować miasto jak „kompleksową sieć połączonych systemów” (IBM 2011). W tym celu winni stale tworzyć nowe dane, które mogą być użyte do „monitorowania, pomiaru i zarządzania” miejskiego życia przez „wykorzystywanie informacji w celu podejmowania lepszych decyzji, aktywnie przewidując i rozwiązując problemy oraz koordynując zasoby, by działać efektywniej” (IBM 2012). Ta stosunkowo prosta wizja inteligentnego miasta została poddana wielostronnej krytyce, w szczególności jako niebezpieczne połączenie technokratycznego zarządzania z dystopijnym potencjałem do masowej inwigilacji mieszkańców (Greenfield 2013: 12; Kitchin 2014: 133). Wśród krytyków istnieje jednocześnie tendencja do uznawania inteligentnego miasta za swego rodzaju uniwersalny, racjonalny oraz odpolityczniony projekt, który w dużej

mierze prowadzony jest według zasad maksymalizacji zysków przez międzynarodowe firmy technologiczne. Jak na ironię, pogląd ten ma wiele wspólnego z wizją przedstawianą przez czołowe korporacje, takie jak IBM, Cisco i Siemens, oferujące technologie dla inteligentnych miast (Greenfield 2013: 13).

Idea inteligentnego miasta nie jest nowa. Współcześni zwolennicy rozwiązań *smart city* uważają, że zmiany w funkcjonowaniu miasta powinny być wprowadzane za pomocą racjonalnych, rygorystycznych i naukowych metod ilościowych oraz obliczeniowej analizy danych, jednakże takie podejście nie jest niczym nowym (Fairfield 1994: 193; Schultz i McShane 1978: 397). Zarówno geografowie, jak i planiści co najmniej od 1950 roku stosują coraz bardziej wyrafinowane ilościowe metody obliczeniowe. Ich masowe wykorzystanie przybrało nawet formę tzw. ilościowej rewolucji, w rezultacie której dominujące wówczas ideograficzne podejście opisowe zostało przeciwstawione naukowemu podejściu zorientowanemu na odkrywanie podstawowych praw geografii (Barnes 2013: 299). Fakt, że tego rodzaju dyskursy są bezkrytycznie poddawane naukowemu „recyklingowi”, jest niepokojący, choć nie powinien dziwić, biorąc pod uwagę cyklicznie powtarzające się zmiany w podejściu do urbanistyki (Hall 2002: 47).

Wbrew wrażeniu, które można odnieść po przeczytaniu powyższych uwag, celem niniejszego rozdziału nie jest krytykowanie rozwiązań służących realizowaniu koncepcji *smart city*, lecz wskazanie dobrych praktyk, które mogą służyć rozwojowi miasta. Obszarami szczególnego zainteresowania w ramach koncepcji *smart city* jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz poprawa bezpieczeństwa w mieście. Na tym polu strategia rozwoju *smart city* ma największe osiągnięcia (Bakici i in. 2012: 136). W literaturze często podkreśla się, że *smart city* to przede wszystkim bezpieczny oraz wydajny ośrodek miejski przyszłości, wyposażony w zaawansowaną infrastrukturę, w postaci czujników, urządzeń i sieci, mającą na celu stymulację wzrostu ekonomicznego i poprawę jakości życia (Caragliu i in. 2011: 67). Przytoczona definicja nie może jednak zostać uznana za precyzyjną, a *smart city* pozostaje wciąż dość „rozmytą” koncepcją (Caragliu i in. 2011: 69). Niektórzy w swoich definicjach zwracają uwagę na fakt wykorzystania sieciowej infrastruktury (Hollands 2008: 304), inni podkreślają, że rozwój miasta napędzany jest przez prywatny biznes (Glaeser 2005: 594). Część badaczy uważa z kolei, że najważniejsze w inteligentnym mieście jest osiągnięcie społecznej integracji mieszkańców terenów miejskich za pomocą przystosowanych do tego celu usług publicznych (Coe i in. 2001: 83). Są z kolei autorzy, dla których *smart city* to przede wszystkim wykorzystanie nowoczesnych technologii lub kapitału społecznego w rozwoju miasta (Poelhekke 2006). Trafna wydaje się propozycja Caragliu i in. (2011: 70; tłum. wł.), że miasto jest wtedy inteligentne, gdy:

inwestycje w kapitał ludzki i kapitał społeczny, a także tradycyjną (transport) i nowoczesną (technologie telekomunikacyjne) infrastrukturę komunikacyjną napędza trwały wzrost gospodarczy i wysoka jakość życia, wraz z racjonalnym gospodarowaniem zasobami naturalnymi, poprzez zarządzanie partycypacyjne.

Obecnie konkurencyjność miast na arenie międzynarodowej w celu przyciągnięcia inwestorów sprzyja ich innowacyjności. Miasta przechodzą zatem fundamentalne przemiany. Coraz szybciej postępująca industrializacja i urbanizacja sprawiają, że mniejsze ośrodki miejskie przekształcają się w metropolie posiadające rozbudowaną infrastrukturę teleinformatyczną i mogą tym samym poprawiać swoją atrakcyjność na arenie międzynarodowej. Miasta te zapewniają również nowe lokalizacje dla firm oraz klastrów<sup>1</sup>. Dlatego też, pomimo uzasadnionych wątpliwości co do idei *smart city*, ośrodki miejskie będą prawdopodobnie dalej podążać ścieżką wytyczoną przez te miasta, które z powodzeniem przyjęły inteligentne rozwiązania. W związku z tym uzasadnione wydaje się zebranie najważniejszych rozwiązań służących poprawie jakości życia mieszkańców, które zostały wdrożone przez miasta będące egemplifikacją koncepcji *smart city* – Barcelonę, Kopenhagę, Amsterdam i Tel Awiw. W niniejszym rozdziale wspomniane zostanie również Medellín, które dzięki długofalowej strategii realizowanej konsekwentnie przez kolejnych prezydentów miasta w ciągu 10 lat przekształciło się z najniebezpieczniejszego na świecie w jedno z najlepszych miast do życia (Flórez 2016: 9). Na koniec przedstawiony zostanie również przykład Dubaju jako miasta niewątpliwie inteligentnego, jednakże przez brak poszanowania prawa do prywatności mieszkańców stanowiącego przestrożę, że niekontrolowane stosowanie na masową skalę czujników i kamer monitoringu wizyjnego może doprowadzić do inwigilacji mieszkańców, wykształcenia się u nich poczucia bycia pod nieustającą obserwacją oraz braku zaufania do władz miasta.

## Barcelona

Barcelona stanowi wzór dla wielu innych miast w Europie. Pomimo kryzysu w 2008 roku zdołała ona utrzymać swoją dominującą pozycję wśród europejskich miast uważanych za liderów wykorzystania nowoczesnych technologii w swoim rozwoju. To drugie co do wielkości miasto w Hiszpanii stopniowo

---

<sup>1</sup> Klaster jest tu rozumiany jako skoncentrowana przestrzennie grupa przedsiębiorstw, instytucji oraz organizacji konkurujących i współpracujących ze sobą. Obecność w klastrze daje przedsiębiorstwom wiele korzyści i pozwala wzmocnić ich przewagę nad konkurencją. Przykładami klastrów są Dolina Krzemowa czy winnice regionu Bordeaux.

przekształciło się w ośrodek rozwijania wiedzy o rozwiązaniach *smart city*. Jako miejsce atrakcyjne turystycznie i główny port w regionie jest to również pierwsze miasto, w którym wytworzyły się klastry. Już w 2009 roku Barcelona znalazła się na czwartym miejscu pośród miast w Europie stanowiących najlepszą lokalizację dla biznesu (*European Cities Monitor* 2009: 5). Posiadanie rozbudowanego zaplecza przemysłowego i infrastruktury pozwoliło Barcelonie osiągnąć pozycję ośrodka miejskiego, którego funkcjonowanie oparte jest na wiedzy. Miasto wykorzystuje wiedzę jako motor wzrostu gospodarczego w celu generowania nowych talentów (*European Cities Monitor* 2009: 11). Obecnie w Barcelonie istnieje ponad 400 ośrodków badawczych, zajmujących się tworzeniem, rozpowszechnianiem i wykorzystywaniem wiedzy. Jednak jest ona nie tylko pionierem wśród miast inteligentnych, ale, co ważniejsze, od kilku lat pozostaje liderem w rankingu *smart city*. Aby to osiągnąć, Barcelona przeprowadziła znaczące zmiany w swoim sposobie funkcjonowania. Od samego początku podstawową ideą rozwoju tego miasta było aktywne tworzenie nowych pomysłów w otwartym środowisku poprzez rozwijanie klastrów albo *open data*<sup>2</sup> przy jednoczesnym angażowaniu obywateli w proces współtworzenia produktów oraz usług (*European Cities Monitor* 2009: 18). Inicjatywy podejmowane przez miasto można podzielić na cztery dziedziny: inteligentne zarządzanie, inteligentną ekonomię, inteligentne życie i inteligentne społeczeństwo. Inteligentne zarządzanie stanowi przede wszystkim największy projekt *open data*. Wszystkie uchwały, decyzje oraz zarządzenia podejmowane przez lokalny samorząd, a także wszystkie zbierane dane są jawne i mogą zostać dowolnie wykorzystane przez każdego. Inteligentna ekonomia obejmuje stworzenie klastrów innowacyjności, a także koncepcję tzw. potrójnej helisy, czyli aktywnej współpracy biznesu, nauki i mieszkańców. Inteligentne życie to przede wszystkim adaptowanie nowych technologii do działalności służb porządkowych oraz transportu miejskiego. Wreszcie inteligentne społeczeństwo to ogół programów komputerowego i elektronicznego kształcenia mieszkańców, mających na celu zwiększanie ich wiedzy o sposobach korzystania z technologicznych udogodnień istniejących w mieście (Barcelona 2017).

Model *smart city* funkcjonujący w Barcelonie zapewnia dostęp do różnych usług: sieci światłowodów łączących wszystkie budynki komunalne, sieci Wi-Fi

---

<sup>2</sup> *Open data* to przede wszystkim przekonanie, że część danych powinna być dostępna bez żadnych ograniczeń dla każdego w celu ich używania i rozpowszechniania (Janssen i in. 2012: 260). Koncepcja *open data* zaciera tradycyjną granicę między organizacjami publicznymi a użytkownikami. „Otwarcie” danych wiąże się z przyjęciem dwóch ważnych założeń dotyczących instytucji publicznej. Po pierwsze w jego ramach przyjmuje się, że instytucje są gotowe do dialogu uwzględniającego sprzeczne poglądy i wnioski. Po drugie zakłada się, że organizacja publiczna rezygnuje do pewnego stopnia z kontroli, co z kolei wymaga transformacji sektora publicznego. Idea *open data* w założeniu ma prowadzić do otwartej współpracy organizacji publicznej z jej środowiskiem (Janssen i in. 2012: 261).



służącej bezprzewodowemu połączeniu ze służbami komunalnymi, infrastruktury pozwalającej na zarządzanie wielowarstwową siecią wielofunkcyjnych czujników skonfigurowanych tak, by używało ich kilku dostawców usług, czy publicznej sieci Wi-Fi dla wszystkich mieszkańców i turystów (Bakici i in. 2012: 144). Najważniejszym elementem strategii *smart city* w Barcelonie są inteligentne usługi zgrupowane według celu i producenta. Pierwszym typem są usługi wewnętrzne w ramach samorządu lokalnego. Mają one na celu ułatwić realizację zadań przez pracowników sektora publicznego oraz umożliwić dostarczenie władzom miasta danych, które mogą pomóc im podejmować lepsze decyzje w zakresie zarządzania miastem. Ponadto istnieją usługi mające na celu ułatwienie życia codziennego mieszkańców poprzez kierowanie do nich coraz lepszych ofert, przesyłanie aktualnych informacji z życia miasta i wspieranie uczestnictwa obywateli w życiu miasta (Bakici i in. 2012: 144). Odminnym typem są usługi świadczone przez mieszkańców dla mieszkańców, w tym również na polu zawodowym, służące rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego. Usługi te oparte są na *open data* i reprezentują „prawdziwą społeczną innowację i rzeczywistą otwartość miasta” (Bakici i in. 2012: 145). Barcelona przoduje również w projekcie *open data*, którego celem jest otwarcie publicznego dostępu do informacji miejskich. Obejmują one terytorium, ludność, procesy zarządzania, dane z czujników (umieszczonych na ulicach czy parkingach), a także wszelką dokumentację urbanistyczną i miejską. Barcelona postuluje, że mieszkańcy mają prawo do korzystania ze wszystkich danych zbieranych przez miasto, zarówno po to, by zaznajomić się z nowymi inicjatywami lub usługami, jak i z uwagi na ich wartość handlową – dane te mogą bowiem być bez ograniczeń używane przez mieszkańców do tworzenia nowych produktów. Podstawowymi celami *open data* są:

- projektowanie platform zarządzania siecią i danymi z czujników, które mogą stać się odniesieniem dla innych miast, oraz zatwierdzanie poprawnego działania takich platform,
- tworzenie sieci komunikacyjnej, pozwalającej na wymianę informacji między wieloma czujnikami umieszczonymi w całej Katalonii,
- zidentyfikowanie struktur systemów teleinformatycznych opartych na otwartych standardach, udostępnionych do użytku publicznego,
- rozwijanie platformy teleinformatycznej, która może zostać zastosowana w każdym mieście,
- badanie usług teleinformatycznych w celu wzmocnienia publicznego zarządzania (Barcelona 2017).

Barcelona realizuje obecnie trzy projekty mające na celu demokratyzację samego miasta oraz procedur planistycznych w mieście – poprzez stworzenie

narzędzi cyfrowych dla partycypacji i dyskusji na szeroką skalę, edukację i prowadzenie szkoleń dla mieszkańców, a także zwiększanie cyfrowej niezależności mieszkańców. Miasto chce zachęcić mieszkańców do korzystania z technologii w celu stworzenia prawdziwie aktywnej demokracji (Barcelona 2017). Pierwszy projekt zakłada opracowanie i ujednolicenie nowych modeli uczestnictwa w środowisku cyfrowym. Oznacza to „zachęcanie do innych form zarządzania, które nakładają na mieszkańców współodpowiedzialność i koprodukcję strategii razem z ekspertami, politykami i mieszkańcami” (Barcelona 2017). Według pomysłodawców, przekształcenie mieszkańców w aktywnych działaczy na rzecz transformacji społecznej wymaga ich ciągłego edukowania w zakresie zaawansowanych technologii, co umożliwi im utożsamienie się z wartościami, jakie oferuje ten nowy model zarządzania miastem. Celem drugiego projektu jest promowanie wśród młodzieży oraz dorosłych rozwijania różnorodnych kompetencji i umiejętności niezbędnych do odnalezienia się w cyfrowej rzeczywistości miejskiej (Barcelona 2017). W ramach realizacji projektu miasto zamierza wzbudzać w młodzieży poczucie przyjemności płynącej z edukacji poprzez stymulowanie jej zainteresowań, wdrażać programy skierowane do kobiet mające przeciwdziałać nierówności płci i promować równe szanse, a także przybliżać mieszkańcom nowe technologie, by promować nowoczesne, świadome i aktywne społeczeństwo (Barcelona 2017). Trzeci projekt stanowi próbę zwiększenia cyfrowej niezależności mieszkańców poprzez wyposażenie ich w narzędzia i wiedzę, które pozwolą im w pełni korzystać ze swoich cyfrowych praw i wolności. W ramach tego projektu przewidziano prowadzenie licznych debat, otwartych forów wymiany informacji i poglądów, grup roboczych i konferencji, w których mają uczestniczyć mieszkańcy (Barcelona 2017).

## Kopenhaga

Nie wszystkie miasta uznawane za inteligentne podążają tą samą ścieżką rozwoju i przyjmują podobne rozwiązania. Głównym celem, jaki stawia sobie Kopenhaga, jest to, aby do 2017 roku stać się najbardziej przyjaznym cyklistom miastem na świecie, dlatego też systematycznie usprawniana jest istniejąca tam infrastruktura przeznaczona dla rowerzystów (Koglin 2015: 56). Strategia rozwoju ścieżek rowerowych realizowana w latach 2002–2012 doprowadziła do utworzenia 52 km ścieżek rowerowych i 17 km pasów rowerowych. (Ciesielski 2014: 131). Wskutek rozbudowy sieci ścieżek rowerowych odsetek rowerzystów w mieście wzrósł do 36%, czyniąc rower najpopularniejszym środkiem transportu w porównaniu z komunikacją samochodową (29%) i publiczną (28%) (Ciesielski 2014: 132). W 2010 roku 67% rowerzystów czuło się bezpiecznie

w ruchu drogowym, w 2015 roku odsetek ten zbliżył się do 80%, a do 2025 roku miasto chce osiągnąć poziom 90% rowerzystów czujących się bezpiecznie na trasie (Kopenhaga 2013: 4). W Kopenhadze istnieje sieć ścieżek rowerowych o łącznej długości 359 km. Władze miasta poprzez rozbudowanie owej sieci chcą, by do 2025 roku 50% mieszkańców używało roweru jako podstawowego środka transportu do pracy lub szkoły, a 80% uznało, że kultura jazdy na rowerze ma pozytywny wpływ na atmosferę w mieście, a także by średni czas podróży rowerowych po mieście został skrócony o 15%, natomiast liczba wypadków komunikacyjnych spadła o 70% (Kopenhaga 2013: 4). Bezpieczeństwo rowerzystów ma zwiększać się dzięki takim działaniom, jak stopniowe poszerzanie istniejących ścieżek rowerowych, przebudowa wszystkich skrzyżowań w mieście, ujednolicenie kolorów ścieżek, kampanie propagujące prawidłowe zachowanie na ścieżkach, a ostatnio także system inteligentnego oświetlenia, które włącza się jedynie po to, by oświetlić drogę przejeżdżającemu rowerzyście (Kopenhaga 2011: 32).

Oczywiście realizacja koncepcji *smart city* w Kopenhadze nie ogranicza się tylko do modernizowania ścieżek rowerowych. Wzorem Barcelony, Kopenhaga zapewnia wszystkim zainteresowanym otwarty dostęp do danych (*open data*) na temat ruchu drogowego, infrastruktury czy wydarzeń kulturalnych. Rozwój Kopenhagi oparty jest na partnerstwie publiczno-prywatnym, czego wyraz stanowi UNDERBROEN – innowacyjna przestrzeń, będąca zarazem warsztatem stosującym cyfrowe technologie produkcji, społecznością, a także miejscem spotkań towarzyskich w centrum miasta (Copenhagen Solutions Lab 2016). UNDERBROEN to inicjatywa, która pozwala przedsiębiorcom na pozyskiwanie wiedzy o innowacyjnych rozwiązaniach, a także na edukację dotyczącą myślenia projektowego oraz cyfrowej technologii produkcji. Łączy również osoby i małe firmy, które potrzebują pomocy od twórców z właściwymi umiejętnościami, oraz zapewnia wymianę wiedzy i debatę na temat szerszych implikacji produkcji cyfrowej (Copenhagen Solutions Lab 2016).

Unikalnym projektem w ramach *smart city* w Kopenhadze jest Street Lab, czyli testowa przestrzeń miejska dla inteligentnych rozwiązań miejskich. Służy ona prezentacji najnowszych technologii inteligentnego miasta i tzw. internetu rzeczy – *Internet of Things*<sup>3</sup>, aby pokazać mieszkańcom, decydentom i firmom potencjał, jakim dysponują te technologie, oraz dostarczyć argumentów przemawiających za implementacją poszczególnych rozwiązań w większej części miasta. Street Lab jest wyjątkowym pomysłem, dlatego że jest rozwijany we

---

<sup>3</sup> *Internet of Things* to rozwijająca się globalna architektura informacyjna oparta na wykorzystaniu internetu, umożliwiającą wymianę towarów i usług. Ma ona na celu udostępnienie infrastruktury informatycznej ułatwiającej wymianę informacji w bezpieczny i niezawodny sposób. Funkcją tzw. internetu rzeczy jest zlikwidowanie luki pomiędzy obiektami istniejącymi w świecie fizycznym a ich reprezentacją w systemach informatycznych (Weber i Weber 2010: 2).

współpracy z podmiotami prywatnymi i publicznymi. W jego ramach podejmowane są działania zmierzające do znalezienia rozwiązań międzysektorowych w celu stworzenia spójnego i zintegrowanego systemu teleinformatycznego. W działalności Street Lab biorą udział różne wydziały urzędu miasta, co pozwala ekspertom z poszczególnych jednostek miejskich na dzielenie się ich specjalistyczną wiedzę w zakresie kwalifikowania, wybierania i oceny testowanych rozwiązań (Copenhagen Solutions Lab 2016).

## Amsterdam

Program *Amsterdam Smart City* realizowany jest poprzez partnerstwo między przedsiębiorcami, władzami, instytucjami badawczymi oraz mieszkańcami Amsterdamu. Obejmuje on ponad 70 partnerów, w tym Cisco i IBM. Ambicją tego partnerstwa jest przekształcenie Amsterdamu w inteligentne miasto i redukcja emisji gazów cieplarnianych. W tym celu Amsterdam stworzył specjalną miejską platformę komunikacji, która łączy wszystkich zainteresowanych, by wspólnie wdrażali nowe pomysły oraz rozwiązania, mające służyć miastu (Angelidou 2016: 21). Obecnie program obejmuje prawie 100 projektów, które przedstawiają innowacyjne pomysły dla poszczególnych dzielnic Amsterdamu. Tematyka projektów mieści się w następujących siedmiu obszarach zainteresowania: inteligentna mobilność, inteligentne życie, inteligentni mieszkańcy, inteligentne obszary, inteligentna gospodarka, *big data*<sup>4</sup> i *open data* oraz infrastruktura. Specyfiką projektów realizowanych w Amsterdamie jest to, że są one zawsze testowane na małą skalę, a te, które okazują się skuteczne, są następnie wdrażane na większych obszarach. Ponadto wszystkie projekty są prezentowane mieszkańcom i przedsiębiorcom, którzy mogą wyrazić swoje zdanie na ich temat (Angelidou 2016: 22).

Z uwagi na dużą liczbę amsterdamskich projektów, na potrzeby niniejszego opracowania przedstawione zostanie jedynie kilka z tych, które są realizowane w ramach obszarów inteligentne życie oraz inteligentni mieszkańcy. W ramach tych obszarów testowanych, opracowywanych i wdrażanych jest obecnie 35 projektów autorstwa zarówno przedsiębiorców, jak i samych mieszkańców<sup>5</sup>. Celem większości pomysłów jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz jakości otoczenia, w którym żyją (Amsterdam 2017). Jednym z ciekawszych

---

<sup>4</sup> *Big data* to wiadomości, aktualizacje i obrazy umieszczane w mediach społecznościowych, odczyty z czujników, sygnały GPS z telefonów komórkowych. Dane te wykorzystywane są do podejmowania lepszych decyzji opartych na wiedzy (McAfee i Brynjolfsson 2012: 62).

<sup>5</sup> Informacje o wszystkich projektach dostępne są na stronie *Amsterdam Smart City*, <https://amsterdamsmartcity.com/themes/citizens-living/projects>.

projektów wydaje się *TransformCity*, który poprzez stworzenie specjalnej wirtualnej tablicy miejskiej umożliwia dzielenie się danymi, współtworzenie pomysłów, demokrację uczestniczącą, *crowdfunding* i *crowdsourcing*. Mieszkańcy, przedsiębiorstwa, organizacje oraz władze mogą bezpośrednio wymieniać się informacjami i pomysłami, a także wspólnie planować działania w celu zmiany swojej okolicy. Projekt ma służyć realizacji dwóch celów związanych z dzielnicą biurową Amsatel3. Pierwszym z nich jest przekształcenie dzielnicy z obszaru monofunkcyjnego o wskaźniku 30% pustostanów w tętniącą życiem dzielnicę mieszaną, w której skład wchodzi nie tylko przestrzeń biurowa, ale także mieszkalna. Drugim celem jest natomiast stworzenie dobrze skomunikowanej i aktywnej dzielnicy zamieszkałej przez różne grupy, które potrafią się samoorganizować oraz są odporne na zmiany (Amsterdam 2017).

Projekty w ramach programu *Amsterdam Smart City* nie są w całości poświęcone zagospodarowaniu przestrzeni i rozwojowi komunikacji rowerowej. Przykład stanowi *Amsterdam Smart Citizens Lab*, który ma na celu umożliwienie mieszkańcom bezpośrednie zaangażowanie się w zbiorowe mierzenie zjawisk związanych z ochroną środowiska za pomocą tanich czujników, dzięki czemu będą oni mogli dowiedzieć się, jak ich styl życia wpływa na ekosystem. Projekt ma na celu zainspirowanie mieszkańców do bardziej świadomych zachowań oraz do domagania się od miasta szybszych i skuteczniejszych działań związanych z ochroną środowiska (Amsterdam 2017). Z kolei *The Peaceful Citizen* koncentruje się na dbaniu o zdrowie psychiczne mieszkańców przez badanie za pomocą aplikacji mobilnej poziomu stresu, przedstawianie jego przyczyn oraz metod jego zmniejszenia. Projekt *Games for Cities* służy budowaniu więzi między członkami społeczności lokalnej przez gry miejskie. Poprawnie realizowane gry miejskie mogą być wsparciem w podejmowaniu decyzji urbanistycznych oraz przyczyniać się do rozwiązywania konfliktów i budowania zintegrowanej społeczności lokalnej. Wreszcie inicjatywa *Age-friendly Amsterdam* ma na celu stworzenie miasta przyjaznego osobom starszym, które, co ważniejsze, mają zostać zaangażowane w proces jego budowania. Realizatorzy projektu za pośrednictwem władz miejskich pytali seniorów o ich opinie na tematy, które osoby starsze uważają za istotne. Seniorzy opisywali również poziom zadowolenia z życia w różnych dzielnicach Amsterdamu. W wyniku tych rozmów badacze zidentyfikowali osiem sfer powiązanych z życiem miasta, które dla seniorów odgrywają kluczową rolę: wspólnota i opieka zdrowotna, transport, polityka mieszkalna, przestrzeń miejska, szacunek i inkluzja społeczna, partycypacja obywatelska i zatrudnienie, komunikacja oraz informowanie. Autorzy projektu, koncentrującego się na problemach występujących w każdej z ośmiu zidentyfikowanych sfer, mają nadzieję, że nie tylko podniesie on jakość życia mieszkańcom Amsterdamu, ale przysłuży się również innym miastom, które dążą do poprawy jakości życia seniorów (Amsterdam 2017).

## Tel Awiw

Ku zaskoczeniu władz Tel Awiwu, które nawet nie zdawały sobie sprawy, że ich aglomeracja jest przykładem *smart city*, podczas targów *Smart City Expo 2014* odbywających się w Barcelonie, Tel Awiw został wybrany miastem najlepiej realizującym koncepcję *smart city* (Zaum 2015). Pawilon targowy Tel Awiwu był poświęcony jednemu projektowi – *Digi-Tel*, który przekształcił to miasto w jeden z wiodących ośrodków miejskich świata w dziedzinie zarządzania wiedzą o mieście i komunikacji z mieszkańcami. Dzięki temu projektowi udało się przekształcić niczym niewyróżniającą się gminę w jedną z najbardziej zaawansowanych cyfrowo, a także wyposażać ją w skuteczne narzędzie komunikacji z mieszkańcami (Zaum 2015). Przed targami w Barcelonie Tel Awiw nie miał żadnej strategii rozwoju *smart city*, co świadczy o tym, że stworzenie takiego planu nie jest jedyną drogą do uzyskania statusu inteligentnego miasta. Jest to zatem krzepiąca wiadomość dla innych miast, którym *smart city* często wydaje się niedoścignionym ideałem rozwoju. W przypadku Tel Awiwu dopiero podczas przygotowań do targów, zbierając i porządkując informacje z różnych wydziałów urzędu miejskiego, odkryto, że miasto dzięki stosowaniu nawet tak prozaicznych, wydawać by się mogło, rozwiązań, jak bezpłatne miejskie Wi-Fi czy ośrodki innowacji lub inkubatory przedsiębiorczości, może spełniać wymagania stawiane inteligentnemu miastu (Zaum 2015).

W systemie *Digi-Tel* może zarejestrować się każdy mieszkaniec Tel Awiwu, który ukończył 13. rok życia. Podczas rejestracji mieszkańcy podają nie tylko swoje dane osobowe, ale również zainteresowania. Wykorzystując ich unikalne profile, system oferuje im wybrane informacje, szeroką gamę ofert specjalnych dotyczących wydarzeń kulturalnych i sportowych, a także spersonalizowanych usług cyfrowych umożliwiających przeprowadzenie transakcji z gminą (np. kupno biletu komunikacji miejskiej). Informacje są dostarczane mieszkańcom różnymi kanałami – w postaci wiadomości tekstowych, e-maili lub też poprzez mobilną aplikację na smartfony. Dzięki systemowi *Digi-Tel* mieszkańcy m.in. dowiedzą się, że most, którym zwykle podróżują do pracy, jest zamknięty, otrzymają przypomnienie, że zbliża się termin rejestracji ich dziecka do przedszkola czy też dostaną specjalną zniżkę na koncert, który może się im spodobać (Tel-Aviv 2016). Miasto wykorzystuje *Digi-Tel* do rozdzielania środków na poprawę jakości życia, podejmując decyzje dotyczące sposobów alokacji pieniędzy na podstawie potrzeb mieszkańców w określonej okolicy. Tylko mieszkańcy danej dzielnicy są pytani w sondażu internetowym, co według nich może podnieść jakość życia w okolicy – np.: gdzie i jakie drzewa posadzić, gdzie zainstalować ławki, czy i które chodniki powinny zostać naprawione. Po przeprowadzeniu ankiety mieszkańcy otrzymują od władz miasta informację o podjętych decyzjach (Tel-Aviv 2016).



Efektywne działanie systemu możliwe jest dzięki temu, że w Tel Awiwie funkcjonuje najlepszy w całym Izraelu dostęp do darmowego miejskiego Wi-Fi, który nie wymaga od użytkownika logowania ani zakładania konta. Powszechny i łatwy dostęp do internetu łączy się z polityką *open data*, w ramach której miasto udostępnia bazy danych dotyczące spraw związanych z funkcjonowaniem wspólnoty lokalnej, kulturą, zdrowiem, budżetem miasta, danymi statystycznymi i bezpieczeństwem (Toch i Feder 2016: 12). Ponadto Tel Awiw ogłosił konkurs *App2you*, w którym uczestnicy mieli opracować nowe aplikacje korzystające z *open data* miasta. W wyniku konkursu powstało około 70 nowych aplikacji mobilnych (Toch i Feder 2016: 15). Innym przykładem wykorzystania *open data* w Tel Awiwie jest *iView*, czyli miejski system informacji geograficznej, który udostępnia publiczne informacje przestrzenne związane z funkcjonowaniem takich dziedzin życia, jak: inżynieria, transport, społeczność lokalna, turystyka, edukacja i sztuka. Dzięki temu systemowi mieszkańiec miasta może łatwo i szybko uzyskać wszystkie dane geograficzne istotne dla jego okolicy, np. informacje o lokalizacji przedszkoli, szkół, parków, aptek, centrów integracji społecznej. Inżynierowie mogą zlokalizować bloki, działki, instalacje elektryczne i wodne, turyści zaś hotele, plaże czy instytucje kultury (Toch i Feder 2016: 16).

Jako że zapobieganie przestępczości w Izraelu jest kompetencją izraelskiej policji, miasto co do zasady nie podejmuje działań w tym zakresie. Tel Awiw koncentruje się przede wszystkim na utrzymaniu bezpiecznej, dobrze zorganizowanej i atrakcyjnej przestrzeni publicznej oraz instytucji miejskich (Toch i Feder 2016: 17). Wśród podejmowanych działań należy wymienić przede wszystkim zmniejszanie skali wandalizmu i zaśmiecania, a także skupienie się na poprawie sposobu postrzegania przestrzeni publicznej jako bardziej bezpiecznej i otwartej. Cele te pomagają osiągnąć miejski system nadzoru wizyjnego, który wspomaga także egzekwowanie prawa i wpływa na zwiększanie się poczucia bezpieczeństwa. Dążąc do pełnego wykorzystania możliwości związanych z istnieniem systemu monitoringu, miasto we współpracy z podmiotami prywatnymi opracowało kilka systemów teleinformatycznych. Na obszarze Tel Awiwu zostało zainstalowanych 600 kamer monitoringu wizyjnego, a w 2017 roku liczba ta ma wzrosnąć do blisko 1000 kamer (Toch i Feder 2016: 18). Należy zauważyć, że systematyczną rozbudowę monitoringu wizyjnego utrudniają surowe przepisy i regulacje obowiązujące w Izraelu. Przed podjęciem decyzji o zamontowaniu kamery odpowiedni organ, który chce jej instalacji, jest zobowiązany do dokonania oceny potencjalnych zagrożeń dla prywatności, wiążących się z pojawieniem się kamery w danym miejscu. Szczególną uwagę zwraca się przy tym na zagrożenia dla prywatności nieletnich. Tak sporządzona ocena zagrożeń jest przedstawiana przez organ na otwartym posiedzeniu specjalnego komitetu złożonego z ekspertów i prawników, który podejmuje ostateczną decyzję o instalacji i konfiguracji kamery monitoringu miejskiego (Toch i Feder 2016: 23).

## Medellín

W kolumbijskim mieście Medellín w ostatnich latach doszło do licznych przemian. Ten liczący 2,44 mln mieszkańców ośrodek miejski jeszcze w 2003 roku był uznawany za najniebezpieczniejsze miasto świata, w 2016 roku w konkursie Lee Kuan Yew World City Prize zdobył zaś miano najlepszego miasta do życia w Ameryce Południowej, a pod względem jakości życia został oceniony na równi z Barceloną i Lizboną (Lee Kuan Yew World City Prize 2016). Medellín swój sukces zawdzięcza wdrożeniu kilku kolejnych strategii, które uczyniły z niego inteligentne miasto. Tym, co jednak odróżnia Medellín, jest przekonanie jego władz, że inteligentne innowacje w mieście powinny mieć charakter nie tyle technologiczny, ile przede wszystkim społeczny. Wszystkie innowacje zaprojektowano tak, by niezależnie od zmian we władzach miejskich umożliwiały zrównoważony rozwój oraz zapewniały dochód podmiotom prywatnym. Od początku jest to więc projekt długofalowy i realizowany ponad podziałami politycznymi (Flórez 2016: 6). Ponadto planowanie strategii obejmuje ich nieustanną aktualizację, a także modernizację wykorzystywanych technologii w celu zagwarantowania ciągłości projektów, zwłaszcza tych, które mają na uwadze poprawę jakości życia w mieście (Flórez 2016:6). Medellín rozpoczęło projekt transformacji urbanistycznej i społecznej w 2004 roku. Oczekuje się, że miasto, dzięki swojej długofalowej strategii, do 2020 roku znacząco poprawi jakość życia mieszkańców oraz opracuje nowe rozwiązania wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne, które przyczyniają się do rozwiązywania lokalnych problemów i tworzenia nowych możliwości w zakresie edukacji, bezpieczeństwa, mobilności czy partycypacji obywatelskiej. Podsumowując powyższe założenia, główne obszary strategiczne Medellín można podzielić następująco:

- Partycypacja obywateli – stworzenie kultury uczestnictwa w poszczególnych dzielnicach, podejmowanie działań odzwierciedlających propozycje mieszkańców.
- Przejrzyste rządzenie – generowanie, promowanie i udostępnianie *open data*. Informacje tworzone przez władze miasta, administrację publiczną, przedsiębiorstwa i ośrodki akademickie są udostępniane mieszkańcom za pomocą technologii teleinformatycznych, w tym mediów społecznościowych.
- Innowacje społeczne – promowanie procesów, które umożliwiają obywatelom modyfikowanie ich otoczenia i poszukiwanie rozwiązań lokalnych problemów.
- Zrównoważony rozwój – opracowanie projektów promujących zrównoważony rozwój oraz wdrażających długoletnie rozwiązania ekonomiczne, środowiskowe, polityczne i społeczne (Flórez 2016: 7).

Medellín może się pochwalić jednym z najprostszych, a zarazem jednym z ambitniejszych rozwiązań poprawiających zarówno jakość życia mieszkańców, jak i ich bezpieczeństwo. Przez lata 12 tysięcy mieszkańców górzystej, najuboższej dzielnicy miasta Comuna 13 musiało pokonywać setki stopni, których łączna wysokość odpowiada 28 piętróm, by dojść z centrum miasta do swoich domów. Ich trudny, 30-minutowy spacer został w 2011 roku skrócony do 5-minutowej jazdy dzięki zainstalowaniu ruchomych schodów (Franz 2016: 53). Schody podzielone zostały na 6 kondygnacji i prowadzą na wzgórze mające 384 metry. Projekt ten był pierwszym tego typu pomysłem przeznaczonym dla mieszkańców dzielnicy Comuna 13. Powstanie schodów przyczyniło się do aktywizacji lokalnej społeczności, która zaczęła dbać o tę inwestycję, uznając ją za wizytówkę swojej dzielnicy. Mieszkańcy stworzyli cywilne patrole pilnujące bezpieczeństwa na schodach, co w konsekwencji spowodowało wycofanie się z Comuna 13 gangów narkotykowych z uwagi na brak możliwości działania w tak zorganizowanej społeczności lokalnej. Sposób funkcjonowania systemu transportu w Medellín, składającego się m.in. ze wspomnianych ruchomych schodów i kolejki górskiej jeżdżącej ponad miastem, stanowi bodziec sprzyjający procesom inkluzji społecznej. Te dwa środki transportu nie tylko jednoczą miasto geograficznie, ale także łączą różne warstwy społeczne, eliminują bariery i rodzą poczucie przynależności, co wpływa na obniżenie się poziomu przestępczości oraz na zaangażowanie mieszkańców w dbanie o obie inwestycje (Franz 2016: 57).

W celu zwiększenia udziału mieszkańców w transformacji miasta, utworzono portal internetowy *MiMedellín*, który pozwala im zgłaszać pomysły służące polepszeniu jakości życia w okolicy, w której mieszkają, a także głosować na propozycje innych. W dwóch pierwszych latach funkcjonowania portalu 13 tysięcy mieszkańców zgłosiło 8000 pomysłów (Flórez 2016: 14). Na koniec każdego głosowania najlepiej ocenione propozycje wraz z informacją o ich autorach są podawane do publicznej wiadomości. Pomaga to samorządowi lokalnemu w podejmowaniu decyzji dotyczących kolejnych inwestycji. Nie jest to system identyczny z *Digi-Tel* w Tel Awiwie, lecz w swym założeniu podobny. Kolejnym pomysłem na usprawnienie komunikacji z członkami wspólnoty lokalnej jest portal prezydenta miasta, za pomocą którego mieszkańcy Medellín mogą w łatwy sposób dotrzeć do informacji publikowanych również przez inne miejskie urzędy. Prezydent Medellín prowadzi też kampanię informacyjną o podejmowanych przez niego działaniach na takich portalach społecznościowych, jak Facebook, YouTube, Twiitter czy Instagram. Tylko w 2014 roku opublikował on łącznie 62 136 różnych wiadomości, odpowiedzi na pytania mieszkańców i instrukcji skierowanych do lokalnej społeczności (Flórez 2016: 16).

Aby wspierać usługi oferowane przez miasto, władze Medellín koncentrują się również na wdrażaniu w życie technologii mających na celu poprawę usług publicznych, co wiąże się bezpośrednio z poprawą jakości życia mieszkańców.

Rozpoczęły one działanie od zmian w sektorze tranzytu i transportu, opierając się na dobrych praktykach z innych inteligentnych miast, np. z Barcelony. W Medellín wysiłki skupione zostały na optymalizacji transportu poprzez budowę wyposażonego w nowoczesną technologię Centrum Sterowania Mobilnością. Władze Medellín chcą do 2020 roku zastosować nowoczesne technologie w innych dziedzinach życia, przede wszystkim w bezpieczeństwie i ochronie środowiska (Flórez 2016: 26). W celu poprawy bezpieczeństwa w mieście zainstalowano 823 kamery monitoringu wizyjnego, ponad 500 przycisków alarmowych, których naciśnięcie powoduje wezwanie policji oraz uruchamia głośny sygnał dźwiękowy, a także system automatycznej lokalizacji samochodów policyjnych, umożliwiający policyjnej centrali szybsze wysyłanie radiowozów na miejsce zdarzenia (Flórez 2016: 27). Stworzenie tego systemu przyczyniło się do redukcji zabójstw z 69,6 na 1000 mieszkańców w 2011 roku do 27 na 1000 mieszkańców w 2017 roku. Liczba kradzieży spadła z 5658 w 2011 roku do 4524 w 2014 roku, a kradzieży samochodów w 2014 roku spadła o 40,8% w porównaniu z 2011 rokiem (Flórez 2016: 28).

## Dubaj

Dubaj przypomina inne miasta zaprezentowane w niniejszym zestawieniu. W 2014 roku została podjęta decyzja o transformacji miasta, która miała sprawić, że do 2017 roku będzie ono bezpieczne oraz wydajne energetycznie, przy jednoczesnym ograniczeniu zużycia wody i produkcji odpadów (Zaatari 2017). Głównym motorem napędowym zmian w Dubaju jest przekonanie, że jeśli miasta, podobnie jak przedsiębiorstwa, nie wprowadzają innowacji, to popadają w stagnację i „odpadają z wyścigu” (Zaatari 2017). Ambicją władz Dubaju jest stworzenie i wdrożenie tylko w 2017 roku 100 inicjatyw oraz 1000 inteligentnych usług. W tym celu w październiku 2016 roku uchwalono nowe prawo, które ułatwia przekazywanie i wykorzystywanie danych nieuznawanych za poufne lub wrażliwe. Ustawa powoduje konsekwencje dla podmiotów rządowych, osób fizycznych oraz podmiotów gospodarczych korzystających z danych Dubaju i przebywających na jego terenie. Dane pochodzące od poszczególnych osób lub dotyczące ich aktywności podlegają gromadzeniu oraz udostępnianiu. Jeżeli jakaś osoba zostanie uznana za „dostawcę danych”, to jest zobowiązana nie tylko do przestrzegania obowiązków związanych z przetwarzaniem danych, które kontroluje, ale również do udostępniania ich innym podmiotom (Woods i Cerfontyne 2016).

Największymi projektami realizowanymi w Dubaju są: system zarządzania ruchem drogowym, inteligentne sektory energetyczne i e-zarządzanie miastem.

System zarządzania ruchem drogowym ma na celu połączenie sieci urządzeń za pośrednictwem jednego, zintegrowanego centrum sterowania ruchem. Miasto posiada 408 sygnalizatorów świetlnych, które są połączone ze sobą bezprzewodowo, co umożliwia centrum sterowania optymalizację sekwencji świetlnych zgodnie z natężeniem ruchu. Czujniki umieszczone na nawierzchni drogi mierzą natężenie ruchu, a centralny komputer wykorzystuje te dane, zmieniając w czasie rzeczywistym sygnalizację świateł (Singh 2015: 51). Do 2018 roku władze Dubaju chcą także zainstalować 250 tysięcy inteligentnych czujników, za pomocą których mieszkańcy, przy użyciu aplikacji mobilnej, będą mogli monitorować zużycie energii elektrycznej i wody w domach, dostosowywać je do swoich potrzeb, a w rezultacie zmniejszać marnotrawienie zasobów. Wszystkie dane dotyczące zużycia będą również przesyłane do centralnego systemu sterowania, który na ich podstawie będzie w stanie wykryć np. dokładne miejsce uszkodzenia instalacji elektrycznej czy wodnej (Singh 2015: 51). Dubaj chwali się również e-zarządzaniem, polegającym na przenoszeniu komunikacji z urządzeniami do internetu. Poprzez pojedynczy numer identyfikacyjny mieszkańcy mogą uzyskać dostęp do miejskich usług oraz do strony z osobistym kontem zawierającym informacje dotyczące transakcji płatniczych, wniosków oczekujących na rozpatrzenie czy zaległych płatności (Singh 2015: 51).

Dubaj inwestuje ogromną ilość pieniędzy w nowoczesne rozwiązania, instaluje na terenie całego miasta czujniki oraz urządzenia należące do *Internet of Things*, a zarządzanie miastem podlega zaawansowanemu procesowi digitalizacji i mechanizacji. W tym procesie brakuje jednak czynnika ludzkiego. Jak przyznaje Bhopendra Singh (2015: 51; tłum. wł.):

każde inteligentne miasto ma swoje własne cechy charakterystyczne w zależności od sytuacji i kierunku, w jakim podąża; jak niektóre inteligentne miasta są skoncentrowane na kwestiach związanych z ochroną środowiska i aktywizacją mieszkańców (...), tak Dubaj chce osiągać wzrost gospodarczy i rozwijać się jako miasto cyfrowe lub bezprzewodowe.

Dubaj nie jest miastem, którego głównym celem jest wykorzystanie inteligentnych technologii w celu przyspieszenia procesu inkluzji społecznej albo rzeczywistej poprawy jakości życia. Rzeczywistym celem władarzy miasta wydaje się raczej wykorzystanie pozytywnych skojarzeń, które nasuwa na myśl koncepcja *smart city* i implementacja nowoczesnych technologii w celu przyciągnięcia prywatnego kapitału. Najlepiej świadczy o tym projekt *The Happiness Meter*. Ta inicjatywa ma za zadanie zmierzenie szczęścia mieszkańców. Korzystając za pomocą aplikacji mobilnej z różnych usług, mieszkańiec może ocenić ich jakość – ma do wyboru trzy opcje: (1) zadowolony, (2) neutralny, (3) niezadowolony. Jego opinia wysyłana jest następnie do usługodawcy oraz do

władz miasta. Stosowanie tego rozwiązania pozwoliło Dubajowi w 2016 roku pochwalić się imponującym zbiorem danych, z których wynika, że 90% jego mieszkańców jest szczęśliwych (Zaatari 2017). Należy podkreślić, że w powyższym opisie nie został popełniony błąd. Chociaż projekt mierzy zadowolenie ze świadczonej usługi, to nazwany został miernikiem szczęścia. Przesyłane przez mieszkańców oceny dotyczące działania różnych usług są sumowane i przedstawiane jako miernik poziomu szczęścia, kiedy w rzeczywistości świadczą jedynie o zadowoleniu mieszkańców ze świadczonych przez miasto usług. Pozorowanie kierowania się władz miasta w swoich działaniach chęcią polepszenia jakości życia mieszkańców doprowadziło do sytuacji, w której są oni na każdym kroku obserwowani przez inteligentne urządzenia, a wszelkie ich działania są rejestrowane. Taki stan rzeczy w połączeniu z nowym prawem dotyczącym obrotu danymi między podmiotami gospodarczymi czyni z Dubaju niechlubny przykład tego, czym może się stać inteligentne miasto, którego głównym celem jest rozwój gospodarczy i które jednocześnie nie włącza mieszkańców do procesu transformacji. Być może obawy o budowanie w tym mieście dystopijnej rzeczywistości przedstawianej przez Foucaulta albo benthamowskiego miejskiego panoptikonu są w tym przypadku nieuzasadnione, mimo to nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wygoda i efektywność powinny być jednak osiągane z uwzględnieniem przede wszystkim prywatności mieszkańców.

## Dobre praktyki

Strategie rozwoju Barcelony, Kopenhagi, Amsterdamu, Tel Awiwu i Medellín są do siebie zbliżone. Pomimo różnych dróg, jakimi te miasta dążą do celu, można znaleźć wiele podobieństw pomiędzy projektami, które są w nich podejmowane w ramach budowy *smart city*. Przede wszystkim miasta implementujące inteligentne rozwiązania kładą nacisk na wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Współpraca samorządu lokalnego i prywatnych przedsiębiorstw wydaje się fundamentalnym składnikiem strategii inteligentnego miasta. Dzięki zaangażowaniu przedsiębiorstw oraz kapitału prywatnego miasta mogą nie tylko współtworzyć, ale przede wszystkim współfinansować innowacyjne projekty. Dzielenie ryzyka przez publiczne instytucje i prywatnych inwestorów pozwala na szybsze wdrożenie projektów, przyspieszając rozwiązywanie w miastach problemów związanych z gospodarką odpadami, zanieczyszczeniem powietrza, pogarszającą się infrastrukturą, zatorami komunikacyjnymi czy zdrowiem ludzkim.

Dyskusyjna pozostaje forma partnerstwa publiczno-prywatnego. Negatywnym przykładem takiego partnerstwa wydaje się Dubaj, który staje się „placem



zabaw” dla wielkich koncernów, takich jak Cisco, IBM, Siemens czy Microsoft (Vanolo 2014: 892). Lepszych przykładów form współpracy miasta z prywatnymi inwestorami dostarczają Barcelona, Amsterdam, Kopenhaga czy Tel Awiw. Barcelona i Tel Awiw to miasta wiedzy, w których samorząd lokalny razem z prywatnym kapitałem tworzy centra innowacji, inkubatory przedsiębiorczości oraz laboratoria i warsztaty, w których mieszkańcy i początkujący innowatorzy mogą pracować nad zbudowaniem prototypów swoich wynalazków i uzyskać fachową poradę ekspertów. W Amsterdamie oraz Kopenhadze realizowane są dziesiątki projektów biznesowych i społecznych. Władze tych miast dają twórcom projektów możliwość zaprezentowania ich pomysłów mieszkańcom, a w przypadku pozytywnego odzewu lokalnej społeczności, włączają je do strategii miasta. Zwraca również uwagę występowanie w powyższych przykładach wspólnego czynnika – zaangażowania mieszkańców i lokalnej społeczności.

Inteligentne miasta, które w swoim rozwoju skupiły się nie tylko na bardziej racjonalnym i efektywnym zarządzaniu zasobami oraz podniesieniu jakości życia mieszkańców, ale przede wszystkim na społecznej partycypacji we wdrażanych projektach, stanowią dobry przykład rozważnej i odpowiedzialnej polityki społecznej. Włączenie mieszkańców w proces rozwoju, nazywane partnerstwem publiczno-prywatno-społecznym<sup>6</sup>, nie jest nowym zjawiskiem, w końcu nie tylko Barcelona, ale i Medellín w 2004 roku zaczęło realizować ambitne projekty we współpracy ze społecznościami lokalnymi, niemniej stan wiedzy naukowej na temat tej formy partnerstwa jest nadal znikomym. To m.in. dlatego dobre praktyki z Amsterdamu, Medellín czy Tel Awiwu powinny stać się przedmiotem gruntownej analizy. Postępujący proces urbanizacji i przenoszenie życia codziennego do serwisów społecznościowych powoduje rozkład społeczności lokalnych. Prosty w założeniu projekt budowy schodów ruchomych w Medellín nie tylko przyczynił się do podniesienia jakości życia przez skrócenie czasu podróży z centrum miasta do dzielnicy Comuna 13, ale na skutek mobilizacji lokalnej społeczności, która wspólnymi siłami ustanowiła schody strefą neutralną, chronioną przez patrole sąsiedzkie, wpłynął także na spadek przestępczości oraz utratę terytorium przez gangi. W Amsterdamie istnieją dziesiątki projektów, których wyłącznymi adresatami są konkretne dzielnice i ich mieszkańcy. Opis każdego z nich pokazuje, że ideą ich powstania jest polepszenie jakości życia, niezależnie od tego, czy chodzi o zmniejszenie stresu, aktywizację mieszkańców oraz odbudowę społeczności lokalnych przez gry miejskie, czy o zakrojone na szeroką skalę badania na temat inkluzji społecznej seniorów. Tel Awiw i jego system *Digi-Tel* jest zwieńczeniem myśli o współtworzeniu miasta razem z mieszkańcami. Miasto dzięki systemowi

---

<sup>6</sup> Tłumaczenie z angielskiego *public-private-people partnership* (4P).

zniżek daje swoim mieszkańcom możliwość uczestniczenia w wydarzeniach kulturalnych i sportowych, informuje ich o ograniczeniach na drodze lub o zamkniętych mostach czy ułatwia im znalezienie wolnego miejsca postojowego. Mieszkańcy za pośrednictwem aplikacji mogą zgłaszać i dokumentować np. zdarzenia drogowe lub przewrócony kosz na śmieci w ich okolicy. Wreszcie Tel Awiw przez rozbudowany system ankiet, głosowań i petycji stwarza im możliwość bezpośredniego wpływania na inwestycje podejmowane w mieście. Jest to chyba najlepszy przykład systemu dającego mieszkańcom poczucie rzeczywistego wpływu na rozwój miasta.

## Podsumowanie

Idea *smart city*, choć nadal niejasna i kontrowersyjna, pozostaje modna nie tylko wśród samych władz lokalnych, ale również prywatnego kapitału. Przedsiębiorcy prześcigają się w proponowaniu nowoczesnych oraz inteligentnych rozwiązań, a miasta chętnie z tych rozwiązań korzystają – miano *smart city* zwiększa zarówno ich prestiż, jak i przyciąga kolejnych inwestorów. Moda jednak się zmienia, koncepcją, która obecnie zyskuje na znaczeniu, wydaje się *resilient city*, czyli miasto odporne (por. Tyburek w tym tomie). Oczywiście strategii rozwoju miasta jest wiele, wiele jest także czynników, które rozwój ten determinują. Dlatego też nie jest możliwe przyjęcie jednej uniwersalnej ścieżki rozwoju, a uczenie się na błędach innych i czerpanie od nich dobrych praktyk wydaje się koniecznością. Celem niniejszego rozdziału było zwięzłe zaprezentowanie tego rodzaju wzorcowych rozwiązań. Przytoczone przykłady wydają się dobrze ilustrować, że najważniejszym elementem rozwoju nowoczesnego miasta są jego mieszkańcy, czego dowodzą cieszące się coraz większą popularnością partnerstwa publiczno-prywatno-społeczne oraz budowanie w wielu miastach kultury partycypacji społecznej (więcej na temat aktywności członków wspólnot lokalnych zob. Strużyńska w tym tomie). Nowoczesne technologie mogą sprzyjać rozpadowi więzi społecznych, a mnogość docierających do ludzi informacji wywołuje poczucie, że ich głos nie zostanie przez nikogo usłyszany. Powyższe przykłady działań podejmowanych przez inteligentne miasta świadczą o tym, że każde miasto za pośrednictwem przemyślanych projektów ma możliwość odwrócenia tej tendencji. Można mieć nadzieję, że miasta przyszłości, niejako na przekór nowoczesnym technologiom, wykorzystają je do odbudowy lokalnych społeczności oraz przekonania mieszkańców, że oni również mogą współtworzyć krajobraz miasta, w którym przecież żyją i się rozwijają.

## Bibliografia

- Amsterdam, 2017, *Amsterdam Smart City*, <https://amsterdamsmartcity.com/themes/citizens-living/projects> [dostęp: 28.09.2017].
- Angelidou Margarita, 2016, *Four European Smart City Strategies*, „Journal of Social Science Studies” t. 4(4), s. 18–30.
- Bakici Tuba, Esteve Almirall i Jonathan Wareham, 2012, *A Smart City Initiative: the Case of Barcelona*, „Journal of the Knowledge Economy” nr 4, s. 135–148.
- Barcelona, 2017, *Barcelona Digital City. Making Life Better for Everyone*, <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiadigital/en> [dostęp: 28.09.2017].
- Barnes Trevor J., 2013, *Big data, little history*, „Dialogues in Human Geography” nr 3, s. 297–302.
- Caragliu Andrea, Chiara Del Bo i Peter Nijkamp, 2011, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” nr 18, s. 65–82.
- Ciesielski Piotr, 2014, *Realizacja polityk rowerowych na przykładzie Kopenhagi i Krakowa*, „Zarządzanie publiczne” nr 1(25), s. 125–136.
- Coe Amanda, Gilles Paquet i Jeffrey Roy, 2001, *E-governance and smart communities: a social learning challenge*, „Social Science Computer Review” t. 19 (1), s. 80–93.
- Copenhagen Solutions Lab, 2016, *Smart solutions for a greener Copenhagen*, [cphsolution-slab.dk](http://cphsolution-slab.dk) [dostęp: 28.09.2017].
- European Cities Monitor*, 2009, Cushman i Wakefield.
- Fairfield John D., 1994, *The scientific management of urban space: professional city planning and the legacy of progressive reform*, „Journal of Urban History” nr 20, s. 179–204.
- Flórez Darío Amar, 2016, *International Case Studies of Smart Cities. Medellin, Colombia*, Medellin: Inter-American Development Bank.
- Franz Tobias, 2016, *Urban Governance and Economic Development in Medellin*. An „Urban Miracle”?, „Latin American Perspectives” t. 44(2), s. 52–70.
- Glaeser Edward L., 2005, *A review of Richard Florida's 'The rise of the creative class'*, „Regional Science and Urban Economics” nr 35, s. 593–596.
- Glaeser Edward L., 2011, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Nowy Jork: Penguin Press.
- Greenfield Adam, 2013, *Against the Smart City*, Nowy Jork: Do Projects.
- Hall Peter, 2002, *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Londyn: Wiley-Blackwell.
- Hollands Robert G., 2008, *Will the real smart city please stand up?*, „City” t. 12 (3), s. 303–320.
- IBM, 2011, *IBM's Smarter Cities Challenge: Philadelphia Summary Report*, Armonk: IBM Corporation.
- IBM, 2012, *IBM Smarter Cities White Paper*, Armonk: IBM Corporation.
- Janssen Marijn, Yannis Charalabidis i Anneke Zuiderwijk, 2012, *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, „Information Systems Management” t. 29 (4), s. 258–268.
- Kitchin Rob, 2014, *The real-time city? Big data and smart urbanism*, „GeoJournal” nr 79, s. 1–14.
- Koglin Till, 2015, *Organisation does matter – planning for cycling in Stockholm and Copenhagen*, „Transport Policy” nr 39, s. 55–62.
- Kopenhaga, 2011, *Good, better, best. The city of Copenhagen's bicycle strategy 2011–2025*, City of Copenhagen, Technical and Environmental Administration, Traffic Department.

- Kopenhaga, 2013, *City of cyclists – Copenhagen bicycle life*, [www.kk.dk/cityofcyclists](http://www.kk.dk/cityofcyclists) [dostęp: 28.09.2017].
- Lee Kuan Yew World City Prize, 2016, *2016 Prize Laureate: Medellín*, [https://www.leekuaneyew-worldcityprize.com.sg/laureate\\_medellin.htm](https://www.leekuaneyew-worldcityprize.com.sg/laureate_medellin.htm) [dostęp: 28.09.2017].
- McAfee Andrew i Erik Brynjolfsson, 2012, *Big Data: The Management Revolution*, „Harvard Business Review” nr 90 (10), s. 60–68.
- Poelhekke Stephen, 2006, *Do Amenities and Diversity Encourage City Growth? A Link Through Skilled Labor*, „Economics Working Papers ECO” nr 10, s. 1–42.
- Schultz Stanley K. i Clay McShane, 1978, *To engineer the metropolis: sewers, sanitation, and city planning in late-nineteenth-century America*, „The Journal of American History” nr 65, s. 389–411.
- Singh Bhopendra, 2015, *Smart City – Smart Life: Dubai Expo 2020*, „The Middle East Journal of Business” t. 10 (4), s. 49–52.
- Tel-Aviv, 2016, *Tel-Aviv Smart City*, Tel-Aviv Nonstop City.
- Toch Eran i Eyal Feder, 2016, *International Case Studies of Smart Cities*. Tel Aviv, Israel, Tel Awiw: Inter-American Development Bank.
- Townsend Anthony M., 2013, *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York: W.W. Norton & Company.
- Vanolo Alberto, 2014, *Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy*, „Urban Studies” nr 51 (5), s. 883–898.
- Weber Rolf H. i Romana Weber, 2010, *Internet of Things. Legal perspectives*, Berlin: Springer.
- Woods Victoria i Yasmene Cerfontyne, 2016, *The what, why, who and how of the new Dubai data law*, <http://www.hadefpartners.com/News/205/THE-WHAT-WHY-WHO-AND-HOW-OF-THE-NEW-DUBAI-DATA-LAW> [dostęp: 28.09.2017].
- Zaatari Sami, 2017, *Dubai smart city achieving targets*, <http://gulfnews.com/news/uae/government/dubai-smart-city-achieving-targets-1.1975240> [dostęp: 28.09.2017].
- Zaum Ayal, 2015, *How Tel Aviv won the smart city award, without even knowing it is one?*, <http://www.smart-circle.org/blog/tel-aviv-won-smart-city-award-without-even-knowing-one/> [dostęp: 28.09.2017].

JACEK TYBUREK

# *Urban resilience*, czyli zarządzanie kryzysami i zapewnianie odporności miejskiej 2.0

## I. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo miast jest problemem pewnie tak starym jak same miasta. Bez względu na to, czy mają one większą lub mniejszą samodzielność, czy są trzonem siedziby narodowej, czy stanowią miasto-państwo, zapewnienie bezpieczeństwa oraz dobrobytu miasta i jego mieszkańców jest zawsze zadaniem kluczowym dla miejskich władz.

Pod koniec XX i na początku XXI wieku faktem stało się, że większość ludności świata mieszka w miastach i zespołach urbanistycznych. Zmiana ta implikuje zjawiska, które niebawem staną się rzeczywistością nowych miast. Miasta do niedawna określane jako wielkie stały się megamiastami (*megacities*; Peters 2017), a liczba mieszkańców każdego z nich jest większa od liczby mieszkańców zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej. Populacja tylko 6 z 27 państw UE przekracza bowiem 20 mln. Tymczasem w 2016 roku w 15 megamiastach odnotowano liczbę mieszkańców przekraczającą 20 mln – z czego liczba ludności największego z nich, Tokio, jest zbliżona do populacji Polski i wynosi 37,9 mln. W 2016 roku było 37 miast o liczebności mieszkańców powyżej 10 mln (Demographia 2017: 4; 18). Liczby te pokazują skalę urbanizacji świata, która wiąże się z koniecznością wprowadzania zmian w zarządzaniu tymi nowymi wielkimi organizmami. Zmieniają się zasady zarządzania podstawowymi dobrami wspólnymi oraz usługami dla ludności. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że strategie rozwoju wielkich miast osiągnęły stopień

skomplikowania zbliżony do kompleksowych strategii realizowanych przez rządy poszczególnych państw.

Przekształca się również problematyka bezpieczeństwa, stanowiąca kluczową wartość w życiu miast. Obserwujemy zmianę w podejściu do sposobów definiowania bezpieczeństwa oraz metod zapewnienia jego satysfakcjonującego poziomu. Pojęcie bezpieczeństwa i jego postrzeganie ewoluuje od klasycznego zapewnienia stanu możliwie wolnego od przestępstw do tzw. *urban resilience* – miejskiej odporności. Termin *resilience* oznacza w bezpośrednim tłumaczeniu odporność, sprężystość, elastyczność, prężność, żywotność i jest używany w kontekście miast do określenia ich zdolności do odbudowy, szybkiego przywrócenia stanu przed kryzysu lub innych przejściowych problemów.

Definicja pojęcia *urban resilience* została zaproponowana przez inicjatorów projektu *100 Resilient Cities (100RC)*, którzy twierdzą, iż jest to „zdolność jednostek, społeczności, instytucji, przedsiębiorstw oraz systemów funkcjonujących w mieście do przetrwania (...) sytuacji trudnych, stresowych lub kryzysowych bez względu na stopień ich dolegliwości” (*100 Resilient Cities 2017*; tłum. wł.). Tego rodzaju ujęcie wywołuje skojarzenia z systemem zarządzania kryzysowego znanego zarówno z procedur państwowych, miejskich, jak i obowiązujących w większych organizacjach biznesowych. Jednakże dalsze rozważania pokazują, że proponowane podejście jest znacznie bardziej kompleksowe, a zgodnie z intencjami jego autorów ma okazać się także skuteczniejsze niż obecne systemy zarządzania kryzysowego. *Urban resilience* nie jest zatem prostym rozwinięciem znanego nam miejskiego zarządzania kryzysowego. Jest to zupełnie nowa metoda, w której bardzo rozwinięta została funkcja prewencyjna, oparta na wiedzy i danych, które obecnie są już dostępne, a będą dostępne w coraz większym stopniu. *Urban resilience* opiera się również na: uczeniu się za pomocą dostępnych narzędzi; doświadczeniach oraz budowaniu skutecznych rozwiązań służących obronie przed możliwymi, szeroko rozumianymi, zagrożeniami i szybkiemu powrotowi do codziennej działalności.

## II. Bezpośrednie i pośrednie inspiracje dla *urban resilience*

Na bezpieczeństwo miast oraz ich mieszkańców można patrzeć z różnych perspektyw – na przestrzeni czasu pojawiały się różne tendencje, np. walka z przestępczością miejską, mająca poprawić ogólną jakość życia mieszkańców, czy też zwiększenie atrakcyjności miasta jako miejsca rozwoju i prowadzenia wszelkiego typu działalności. Prezentowane poniżej modele zarządzania bezpieczeństwem w miastach z pewnością nie mogą być utożsamiane z wczesnymi



formami miejskiej odporności, stanowiły one jednak ważne źródła doświadczeń, z których czerpano, budując koncepcję *urban resilience*.

Ikona zapewnienia bezpieczeństwa w mieście w końcu XX wieku był Rudolph Giuliani, który w latach 1994–2001 pełnił funkcję burmistrza Nowego Jorku. To właśnie chęć poprawy bezpieczeństwa mieszkańców tego miasta w czasach, kiedy było ono uznawane za najniebezpieczniejsze w USA, stała się podstawą działalności burmistrza Giuliani. Jego słynny program walki z przestępczością poprzez wzmacnianie działań policji oraz koncentrowanie większej uwagi na pozornie drobnych przestępstwach czy aktach wandalizmu w opinii wielu ekspertów był źródłem poprawy bezpieczeństwa w Nowym Jorku (Krajewski 2010).

Działania podjęte w Nowym Jorku polegały na zredukowaniu przestępczości powodującej to, że niektóre dzielnice były strefami dużego ryzyka, ale również to, że ogólnie rozumiana jakość życia w mieście obniżała się, co z kolei wpływało na miejską sytuację ekonomiczną. Przestrzeń odznaczająca się dużym natężeniem przestępczości sprzyja przenikaniu przestępców i grup przestępczych do wnętrza przedsiębiorstwa, ponadto miejsca o złej reputacji stanowią przeszkodę w pozyskiwaniu przez przedsiębiorstwa wysoko wykwalifikowanych pracowników. W wielu firmach problem przestępczości jest istotnym aspektem branym pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ulokowaniu lub rozwijaniu inwestycji na danym terenie. W rezultacie przestępczość ma przełożenie na atrakcyjność lub brak atrakcyjności danego rejonu miasta dla prowadzenia biznesu (por. Krajewski 2010).

Istotną zmianę w podejściu do bezpieczeństwa miast i ich mieszkańców przyniosły zamachy terrorystyczne, do których doszło w metropoliach świata zachodniego, m.in. atak terrorystyczny na World Trade Center, zamachy w Londynie czy Paryżu, które sprawiły, że coraz większą wagę zaczęto przywiązywać do problemu terroryzmu – dla części miast stał się on realnym zagrożeniem (por. Krajewski 2010). W rezultacie w wielu krajach zmieniona została organizacja służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Jednym z przykładów jest stworzenie w Stanach Zjednoczonych Department of Homeland Security (DHS; Departament Bezpieczeństwa Krajowego; por. Department of Homeland Security 2017). Organem założycielskim był komitet kryzysowy stworzony po zamachu terrorystycznym 11 września 2001 roku. W ramach DHS, które przez lata stopniowo ewaluowało, stworzono pionowy organizacyjny skoncentrowane na prewencji antyterrorystycznej, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. infrastruktury krytycznej kraju. Do przedsiębiorstw zaliczanych do infrastruktury krytycznej należą: system komunikacji publicznej oraz towarowej, system produkcji i dostarczania energii oraz mediów publicznych (woda, gaz itp.), system produkcji i przechowywania żywności, nasion oraz leków, system banków, a także infrastruktura informatyczna. Zdecydowana większość tych systemów

występuje w miastach, jeśli nie bezpośrednio w ich granicach administracyjnych, to zazwyczaj w granicach aglomeracji, co wiąże się z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w ich bezpośrednim otoczeniu.

Na lata 90. XX wieku oraz początek XXI wieku przypada czas dynamicznego rozwoju technologii służących bezpieczeństwu, ze szczególnym uwzględnieniem telewizji przemysłowej oraz systemów monitoringu miejskiego. Zarówno postęp technologiczny, jak i coraz większa dostępność cenowa powodują potencjalne zwiększenie skuteczności zarówno walki z przestępczością, jak i rozszerzanie możliwości działania w zakresie bezpieczeństwa w mieście. Tezy te stanowią przedmiot wielu dyskusji, a w niektórych kręgach uchodzą za kontrowersyjne, szczególnie w obliczu ograniczania prywatności mieszkańców miast (por. Grzybowski i Weber 2011). Pojawiające się wątpliwości nie zmieniają jednak faktu, że instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo w miastach otrzymały potężne narzędzie.

Kolejnym wątkiem istotnym w procesie powstawania koncepcji *urban resilience* jest rozwój technologii informatycznych, pozwalających na stałe ulepszanie możliwości monitoringu miejskiego. Rozwój monitoringu nie jest wprawdzie jedynym owocem postępu technologicznego, aczkolwiek w zakresie dbania o bezpieczeństwo w miastach stanowi najważniejsze narzędzie, z którego chętnie korzystają nie tylko władze miejskie, ale również podmioty prywatne, takie jak duże firmy przemysłowe, kompleksy biurowe, handlowe czy sportowe oraz prywatne osiedla mieszkaniowe. Coraz szersze wykorzystanie technologii dla zapewnienia bezpieczeństwa spowodowało integrowanie różnych systemów informatycznych związanych z bezpieczeństwem, transportem miejskim, zarządzaniem różnymi serwisami, usługami miejskimi oraz optymalizujących zużycie energii w spójny i zintegrowany system, który z czasem otrzymał nazwę *smart city*. Ponadto postępująca prywatyzacja sektora bezpieczeństwa przejawiająca się w powstawaniu i rozwoju podmiotów prywatnych, takich jak firmy ochroniarskie, powoduje przygotowanie kolejnego pola do rozwoju koncepcji *urban resilience*. Należy przy tym podkreślić, że, jak zostanie wykazane w dalszej części rozdziału, aspekt bezpieczeństwa nie jest kluczową przyczyną powstania miasta odpornego – *resilient city* (za Fundacją Rockefellera określanego w niniejszym tekście również jako RC). Jednakże bezpieczeństwo miast i ich mieszkańców jest z pewnością jednym z filarów RC, a chęć jego rozwijania oraz ewaluacja przyczyniła się do powstania tej koncepcji.

Miejska „streso- i szokoodporność” mogła zostać nazwana i włożona w ramy organizacyjne dzięki tworzeniu podobnych wewnętrznych systemów w ramach pokrewnych organizacji oraz osiągnięciom technologicznym umożliwiającym skuteczne budowanie tejże odporności. Inspiracją do powstania samego modelu *urban resilience* była ekologia. To właśnie w ramach tej dziedziny opisano zdolność ekosystemu do przyjęcia katastrof, przetrwania ich oraz

odbudowy życia i funkcjonowania po ich zakończeniu. Model *urban resilience* czerpie również ze zmian, które nastąpiły w rzeczywistości biznesowej w odpowiedzi na to, że wypełnianie funkcji zapewnienia bezpieczeństwa organizacji stawało się coraz trudniejsze do zrealizowania w związku ze skomplikowaną strukturą firm i otoczenia biznesu, a także nowymi wyzwaniami. Organizacje były przygotowane do działania według dawnych reguł, tymczasem zasady gry znacząco się zmieniły. Konieczne stało się rozszerzenie zakresu działań i kompetencji korporacyjnych departamentów bezpieczeństwa. Proces ten został znakomicie opisany w raporcie londyńskiego think tanku Demos *The business of security has shifted from protecting companies from risks, to being the new source of competitive advantage... The Business of Resilience. Corporate Security for the 21st Century* (Briggs i Edwards 2006). Autorzy raportu wskazują, iż w nowej, bardziej skomplikowanej sytuacji biznesowej osiągnięcie bezpieczeństwa organizacji oraz zwiększanie prawdopodobieństwa zrealizowania założonych celów możliwe jest poprzez:

- 1) zaangażowanie w realizację celów oraz bezpieczeństwa organizacji możliwie szerokiej grupy osób z organizacji,
- 2) wdrożenie kultury odpowiedzialności i współpracy wewnętrznej ze względu na pogłębiającą się trudność w kontroli nad pracownikami opartej na tradycyjnych metodach,
- 3) zrozumienie, że ryzyka nie są możliwe do uniknięcia; nastąpiła zmiana paradygmatu polegająca na przygotowaniu się do przyjęcia szkód wynikających z materializujących się ryzyk, przy jednoczesnym bardzo dobrym przygotowaniu do realizacji zadań nawet w warunkach kryzysu poprzez wdrożenie planów ciągłości działania,
- 4) znaczące rozszerzenie obszarów bezpieczeństwa organizacji – wzbogaconych o takie sfery działania, jak wsparcie zapewnienia ładu korporacyjnego, ochrona informacji, zagwarantowanie ciągłości działania, wsparcie zarządzania ochroną reputacji firmy oraz zarządzania kryzysem (Briggs i Edwards 2006: 13–14).

Wszystkie te działania i okoliczności powodują, że termin „odporność przedsiębiorstwa” jest bardziej trafny niż termin „ochrona” lub „bezpieczeństwo biznesu”.

Warunki do stosowania modelu *urban resilience* pojawiały się wraz ze wzrostem populacji miejskich na świecie oraz zwiększaniem się skomplikowania tkanki społecznej i organizacyjnej w poszczególnych miastach. Trudno jest jednoznacznie określić, w jakim momencie miasto jest „wystarczająco duże i skomplikowane”, aby można było rozważać wdrożenie elementów *urban resilience* do zarządzania nim.

Zmiany zasad komunikowania się między ludźmi, zmiany klimatyczne oraz wpływ, jaki wywierają one na codzienne życie mieszkańców miast, a także digitalizacja coraz większych obszarów życia przyspieszyły proces redefiniowania pojęć związanych zarówno z jakością życia mieszkańców miast, jak i sposobem funkcjonowania miasta pomimo okresowych problemów. Obecny stopień skomplikowania warunków współżycia ludzi w aglomeracjach oraz liczba zmiennych wpływających na prawidłowe funkcjonowanie miasta wymaga znacznie bliższej niż wcześniej współpracy różnych grup interesariuszy. Nie jest już możliwe rozwiązywanie problemów miast za pomocą jedynie zadań realizowanych przez samorząd czy służby miejskie przy wsparciu służb państwowych. W aglomeracjach nowego typu konieczne jest angażowanie sfery niepublicznej oraz możliwie szerokie korzystanie z zaangażowania mieszkańców. Czynnikiem, który powoduje konieczność redefinicji dotychczasowych działań na rzecz bezpieczeństwa w mieście, w tym zarządzania kryzysami, jest pogłębianie się wzajemnej współpracy oraz osiąganie synergii działań pomiędzy: interesariuszami a miastem, interesariuszami w ramach struktury miejskiej, a także miastem a podmiotami zewnętrznymi. Dzieje się tak zarówno na płaszczyźnie relacji międzyludzkich czy biznesowych, jak i czynników makroekonomicznych, konsekwencji zdarzeń politycznych oraz rewolucji technologicznej.

### III. Definicje

Miasta zawsze musiały stawiać czoła różnorodnym niebezpieczeństwom. Przez wieki do podstawowych zagrożeń zaliczano braki zasobów, klęski naturalne oraz konflikty. W XXI wieku miasta mierzą się z zagrożeniami o bardziej globalnym charakterze, takimi jak zmiany klimatyczne, epidemie, kryzysy ekonomiczne i terroryzm. Skala miejskiego ryzyka rośnie na skutek zwiększania się liczby mieszkańców. Zagrożenia mogą być spowodowane działaniem sił natury lub człowieka. Do chronicznych problemów („przewlekłych stresów”), z którymi borykają się miasta, należą występujące codziennie albo cyklicznie zjawiska, które osłabiają ich funkcjonowanie, np. wysokie bezrobocie, nieefektywny system transportowy, przewlekły brak jedzenia lub wody, przemoc endemiczna (por. 100 Resilient Cities 1). Zagrożenia w funkcjonowaniu miast mogą także przybierać formę nagłych wstrząsów (*acute shocks*), do których zaliczane są takie niespodziewane wydarzenia, jak np.: trzęsienie ziemi, powódzie, wybuchy choroby (*disease outbreaks*) czy ataki terrorystyczne.

Zgodnie z jedną z definicji odporność jest rozumiana jako „zdolność systemu oraz jego części składowych do przewidywania kryzysu czy wstrząsu, przyjęcia go oraz dostosowania się do niego, jak również odbudowy po jego ustąpieniu

w sposób skuteczny i następujący w odpowiednim czasie” (Mitchell i Haris 2012: 2; tłum. wł.). Koncepcja miejskiej odporności jest dynamiczna, elastyczna i podkreśla konieczność multidyscyplinarnej współpracy na rzecz budowy zasobów służących przygotowaniu się do wystąpienia zagrożenia, reakcji na nie oraz łagodzenia (redukcji) skutków zagrożeń cywilizacyjnych, naturalnych, gospodarczych oraz społecznych (m.in. terroryzmu, przestępczości) przy możliwie najmniejszym uszczerbku dla bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, a także stosunków ekonomicznych na określonym miejskim terenie (por. Wilbanks 2007). Kryterium odporności może być stosowane do miast, ponieważ stanowią one skomplikowane systemy, nieustannie dostosowujące się do zmieniających się warunków (Arup i Rockefeller Foundation 2016: 5). Miasto stanowi bardzo kompleksowy system adaptacyjny. Z uwagi na to, że niektóre zagrożenia są (przynajmniej do pewnego stopnia) nieprzewidywalne, a miasto powinno być na nie przygotowane, zastosowanie zasad *resilient city* służy osiągnięciu dwóch zasadniczych celów – eliminacji zagrożeń i redukowaniu skutków klęsk, które już wystąpiły. Nie rezygnuje się przy tym z działań typowych dla prewencji społecznej (I stopnia), ale trzeba brać pod uwagę konieczność adaptowania systemu do zróżnicowanych, czasem niedających się przewidzieć, wydarzeń z wykorzystaniem interdyscyplinarnej współpracy specjalistów różnych dziedzin.

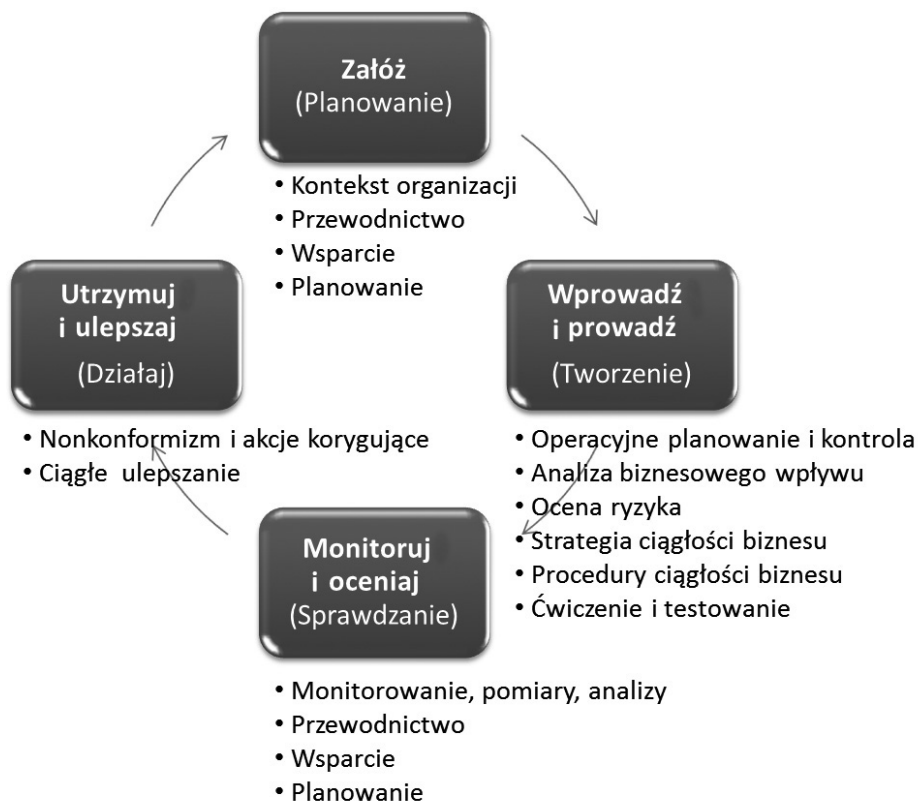
Koncepcja *resilient city* może być rozumiana jako budowanie systemu systemów. Jest ona wykorzystywana szczególnie wtedy, gdy „chroniczne stresy” lub „nagłe wstrząsy” grożą powszechnym zamętem albo załamaniem się systemu fizycznego lub społecznego. W ramach realizacji tej koncepcji porzucone zostaje tradycyjne zarządzanie klęskami, opierające się na ocenie ryzyka dotyczącego specyficznych zagrożeń (*hazards*). Zamiast tego szczególną wagę przywiązuje się do ewentualności, iż szeroki wachlarz destrukcyjnych, zakłócających spokój wydarzeń może wystąpić, chociaż niekoniecznie można je przewidzieć. *Resilience* ogniskuje się na zwiększeniu wydajności systemu w obliczu wielu takich potencjalnych zagrożeń, a nie wyłącznie na zapobieganiu lub ograniczaniu strat na skutek pojedynczych zdarzeń.

Interesującą definicję *resilience* proponuje British Standard Institution (BSI), która w 2016 roku podjęła się stworzenia standardu wdrażania *urban resilience* (por. British Standard Institution 1). Instytucja ta, tworząca standardy dla różnych typów organizacji, ma ogromne doświadczenie i dokonania na tym polu. Marka BSI stanowi gwarancję najwyższej jakości, a założenia standardów przygotowanych przez nią często trafiają do zbioru standardów ISO. Zgodnie z roboczą definicją zaproponowaną przez BSI *resilience* jest rozumiana jako:

zdolność społeczności, usług publicznych, obszarów, infrastruktury, przedsiębiorstw, rynków oraz instytucji, działających indywidualnie oraz wspólnie, do identyfikowania niespodziewanych zakłóceń, przeciwdziałania im, zarządzania nimi oraz odbudowy

po ich wystąpieniu, a także do dostosowywania się do długookresowych zmian, zagrożeń oraz związanych z nimi możliwości (MacFarlane 2016: 8–9; tłum. wł.).

Odpornościowe systemy (*resilient systems*) miejskie wytrzymują napór „stresów” i „wstrząsów”, odpowiadają na nie i adaptują się do zaistniałej sytuacji tak, aby z każdej takiej sytuacji wychodzić mocniejszymi (por. 100 Resilient Cities 1). Miasto odporne to zatem miasto uczące się. Jego funkcjonowanie przypomina sprawne przedsiębiorstwo, które jest zarządzane zgodnie z zasadami tzw. koła życia, gwarantującego ciągłość działania – reaguje na zdarzenia trudne oraz kryzysowe, wyciąga z nich wnioski, a także wychodzi z nich silniejsze i bogatsze o nowe doświadczenia (por. rysunek 1).



RYSUNEK 1. Tzw. koło życia w zarządzaniu ciągłością działania (*Business Continuity Management*)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie British Standard Institution, b.d.



#### IV. Czy miastom potrzebny jest kolejny model zarządzania wsparciem rozwoju?

Jednoznaczna odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest bardzo trudna. Koncepcja *urban resilience* jest w fazie dynamicznego, lecz wciąż wczesnego rozwoju. Koncepcja *resilience* rozumiana jako wspieranie zarządzania miastem jest rozwijana zaledwie od 4 lat – początkowo przez firmę Arup, zajmującą się projektowaniem architektonicznym i urbanistycznym, oraz Fundację Rockefellera, a od 2016 roku również przez BSI. Trudno zatem bronić tezy, że *resilience* jest modelem niezbędnym dla bezpieczeństwa oraz rozwoju miast. Większość procesów, które składają się na *urban resilience*, funkcjonuje od dawna w codziennej praktyce zarządzania miastami. Podstawową różnicą jest wprowadzenie swoistego łącznika, wspominanego wcześniej „systemu systemów”, który ma służyć przygotowaniu się na wystąpienie sytuacji trudnych. Koncepcja ta jest niewątpliwie nowatorskim rozwiązaniem, w ramach którego kluczowi miejscy interesariusze podejmują wspólny wysiłek zmierzający do budowania zdolności miasta do funkcjonowania pomimo krótko- i średnioterminowych zakłóceń.

Podczas prac nad pierwszą wersją standardu BSI dotyczącego *urban resilience* w gronie miejskich interesariuszy zaproszonych do zespołu konsultacyjnego włączono działaczy politycznych oraz ekspertów (również samorządowych) – szefów wydziałów urzędów miejskich, zajmujących się m.in. finansami, zakupami i inwestycjami oraz zagadnieniami informatycznymi. Ponadto w konsultacjach wzięli udział przedstawiciele wydziałów planowania przestrzennego, służb ratunkowych i alarmowych, służb utrzymania miasta, służb porządku publicznego, transportu miejskiego oraz służby zdrowia. Wszyscy wymienieni specjaliści spotkali się w czasie konferencji poświęconej pracom nad koncepcją *resilience*. Głównym celem tych prac było stworzenie wytycznych i założeń dla systemu zintegrowanego planowania oraz zarządzania funkcjami miasta tak, aby osiągnąć możliwie kompleksowy poziom miejskiej odporności. Inny istotny cel stanowiło wypracowanie metod wsparcia działań miejskich podejmowanych w obliczu następujących zmian oraz konieczności ciągłej rewizji decyzji organizacyjnych i inwestycyjnych podejmowanych w mieście, która ma na celu uzyskanie możliwie najwyższego współczynnika zwrotu z inwestycji w miejską odporność.

Koncepcja zintegrowanego planowania i analizowania ryzyk mogących zakłócić normalne funkcjonowanie stanowi sama w sobie znaczącą wartość organizacyjną, podnoszącą zdolność do efektywnego reagowania na zagrożenia. Utrudnienia w normalnym funkcjonowaniu, kryzysy oraz zmiany w otoczeniu, które same w sobie nie muszą być wartościowane negatywnie, wymagają odpowiedniego przygotowania polegającego zarówno na rozwijaniu zdolności

reagowania na ryzyka, jak i na przygotowaniu do wykorzystania nowych, nieznanych wcześniej możliwości rozwojowych. Zasadniczą korzyścią wyłaniającą się z koncepcji *urban resilience* jest stworzenie platformy, w ramach której integrowane są różne perspektywy strukturalnego zapewnienia bezpieczeństwa miasta, charakteryzujące poszczególne odpowiedzialne za to służby i podmioty. Należy jednakże podkreślić, że bezpieczeństwo jest tylko jednym z elementów składających się na ten model. Wdrażanie koncepcji *resilience* przejawia się bowiem w uwzględnianiu we wszystkich kluczowych aspektach życia miasta konieczności zapewniania jego odporności na różnorodne ryzyka i zagrożenia. W tradycyjnym ujęciu poszczególne dziedziny funkcjonowania miast stanowią zwykle „zamknięte enklawy”, których przedstawiciele ograniczają się często do planowania własnych działań na możliwie najlepszym poziomie, nie uwzględniając przy tym wiedzy na temat dokonań dziedzin pokrewnych. Model *resilience* pozwala zmienić to podejście poprzez tworzenie ram dla wieloaspektowej współpracy międzysektorowej. Zarządzanie miastem z wykorzystaniem koncepcji *resilience* wzmacnia również elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się okoliczności oraz w podejmowaniu nowych wyzwań. Inicjowanie działań w ramach modelu elastycznego reagowania, a jednocześnie w systemie „naczyń połączonych” pozwala również lepiej alokować środki oraz bardziej efektywnie i adekwatnie reagować na konkretne zdarzenia.

Zarządzający miastem realizujący model odporności powinni starać się angażować w jego propagowanie wśród mieszkańców. Planowanie uwzględniające bardziej zintegrowane przygotowanie się na sytuacje trudne jest podejściem pożytecznym, wiążącym się z „policzalnymi” korzyściami, takimi jak: zwiększenie wpływów budżetowych, wzmacnianie pozytywnego wizerunku (i łączy się z nim większy prestiż), zwiększenie innowacyjności, a także większa skuteczność działań mających prowadzić do zatwierdzenia planów i budżetów.

Punktami odniesienia dla podmiotów zarządzających miastem, które są odpowiedzialne za wdrażanie i integrację działań zmierzających do budowania odporności miejskiej, są następujące założenia:

- Odporność łączy ciągłość funkcjonowania pomimo występowania „wstrząsów i stresów” z dostosowaniem do długoterminowych zmian, pojawiających się zagrożeń i możliwości.
- Odporność jest środkiem do rozwiązania problemów – należy odpowiedzieć sobie na pytanie, dlaczego jest ona istotna, a także jakie działania należy podjąć, aby uzyskać zakładany cel.
- Odporność wymaga spójności działań.
- Odporność jest specyficzna dla kontekstu – „co?” należy zrobić, „dlaczego?” i „jak?” będzie się różnić w zależności od miejsca i czasu.

- Odporność ma wymiar „twardy” (np. aspekty fizyczne i infrastrukturalne) oraz „miękki” (np. zaangażowanie lokalnej społeczności). Żaden z tych wymiarów nie jest dominujący, są one równie ważne.
- Odporność stanowi odpowiedź na potrzeby pojawiające się zarówno „odgórnie”, jak i „oddolnie” – z uwagi na to, że miejska odporność leży w interesie wszystkich mieszkańców, kluczowe znaczenie ma osiąganie oczekiwanych wyników na różnych szczeblach oraz zaangażowanie różnorodnych podmiotów.
- W pierwszej kolejności należy rozwiązywać problemy społeczne i gospodarcze, co będzie sprzyjało zrównoważonemu rozwojowi.
- Podczas wdrażania modelu odporności struktury i procesy są istotne, ale to zaangażowanie uczestników ma kluczowe znaczenie.
- Pomimo że pomiar postępów w budowaniu odporności jest trudny, to jednak niezbędny do utrzymania odpowiedniego tempa tego procesu.

Podsumowując rozważania na temat przydatności budowania miejskiej odporności, należy raz jeszcze podkreślić, iż *urban resilience* nie jest *de facto* nowym systemem – odgrywa raczej rolę „systemu systemów” integrującego działania podejmowane w ramach różnych dziedzin w celu uzyskania synergicznych efektów.

## V. Pionierskie działania w zakresie *urban resilience*

Prace nad stworzeniem i rozwijaniem koncepcji odporności miejskiej rozpoczęły się stosunkowo niedawno. Pozycja lidera zdecydowanie przypada Fundacji Rockefellera oraz współpracującej z nią firmie Arup. Należy jednak zauważyć, że nie są to jedyne organizacje, które zajmują się tym zagadnieniem. Wśród innych podmiotów należy wymienić:

- ICLEI – Local Governments for Sustainability – inicjatywa skupiająca 1500 miast i regionów na całym świecie, skoncentrowana na idei zrównoważonego rozwoju;
- UNISDR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction, realizujące program *Making Cities Resilient*;
- Grosvenor – jedna z największych na świecie firm branży zajmującej się obrotem nieruchomości; w 2014 roku przygotowała ona raport na temat miejskiej odporności (por. Brown 2014);
- BuroHappold Engineering – międzynarodowa firma inżynierska dostarczająca rozwiązania m.in. dla miast, która w 2016 roku opublikowała raport na temat miast (Field i in. 2016);

- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development i jej program *Resilient Cities*;
- Bank Światowy z inicjatywą *Resilient Cities Program* (World Bank 2015).

Powyższa lista organizacji i podmiotów biznesowych z jednej strony jest imponująca, z drugiej natomiast bardzo symptomatyczna dla opisywanego zjawiska – działania podejmowane przez różnorodne organizacje, zarówno publiczne, międzynarodowe, jak i *stricte* biznesowe, ukazują bardzo dobrze istotę *urban resilience*. Kompleksowość i wieloaspektowość tej koncepcji, a także duże znaczenie, jakie ma ono dla wszystkich osób i instytucji zainteresowanych zapewnianiem miejskiego rozwoju, sprawia, że jej wdrażanie wymaga współpracy różnych podmiotów. W niniejszym opracowaniu zostaną bliżej omówione dokonania Fundacji Rockefellera, która zainicjowała projekt *100 Resilient Cities* oraz wraz z firmą ARUP opracowała narzędzie metodologiczne pomagające mierzyć miejską odporność – City Resilience Index (por. Arup i Rockefeller Foundation 2016).

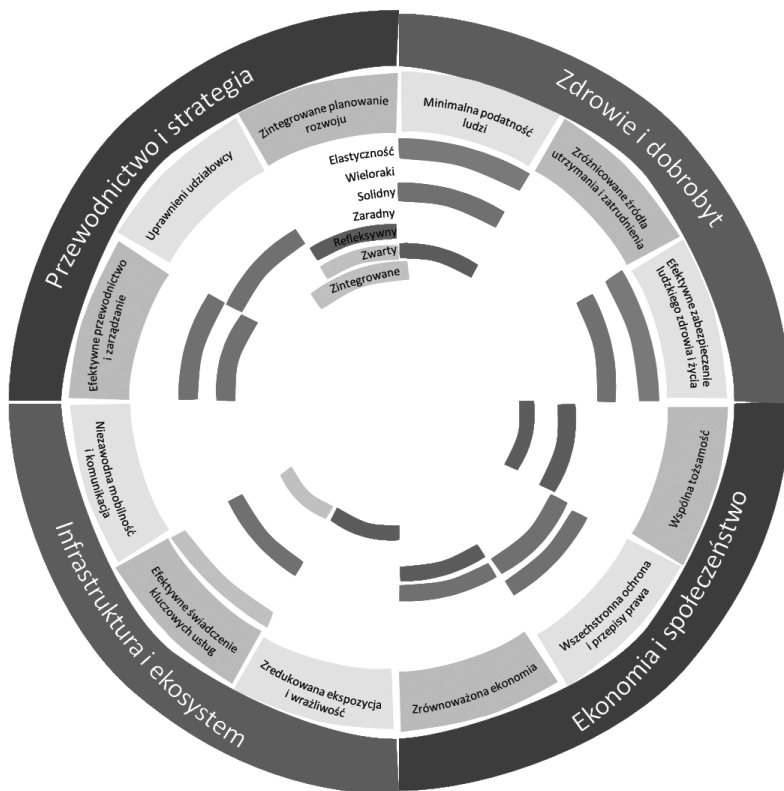
Podstawowym zadaniem oraz wyzwaniem zarówno dla miast, jak i organizacji, takich jak Fundacja Rockefellera, jest uchwycenie momentu wystąpienia zmian zachodzących w ośrodkach miejskich oraz zrozumienie specyfiki, kierunku i jakości tych zmian. Wpływają one bowiem na przyszłe funkcjonowania miast, a ze względu na konieczność zapewniania ich odporności i swoistej żywotności wymagają współpracy wszystkich interesariuszy. W opracowaniu stworzonym w ramach projektu *100RC* wskazane zostały cztery zasadnicze obszary, w których istnieje możliwość efektywnego współdziałania władz miejskich, mieszkańców, zorganizowanych w różne grupy i organizacje pozarządowe, agend rządowych oraz sektora prywatnego (por. *100 Resilient Cities* 2).

## VI. City Resilience Index – narzędzie do pomiaru miejskiej odporności

W opisach *urban resilience* zazwyczaj znajdują się określenia wskazujące na to, że korzysta ono z wielu źródeł danych oraz odnosi się do szerokiej palety pojęć i zjawisk (np. „**kompleksowy**”, „**różnego rodzaju** stresy”, „kryzysy **bez względu na ich charakter**”). Interesującą próbę doprecyzowania zakresu pojęcia *urban resilience* podjęły wspólnie firma konsultingowa Arup oraz Fundacja Rockefellera, które w 2016 roku wydały poradnik proponujący kryteria oceny oraz pomiaru miejskiej odporności, zatytułowany *City Resilience Index. Understanding and measuring city resilience*. Podstawowym celem tego dokumentu było stworzenie narzędzia umożliwiającego aglomeracjom, a właściwie osobom nimi zarządzającym, „zmierzenie” kompletności poziomu miejskiej odporności, żywotności,

a także ewentualne zidentyfikowanie tych obszarów funkcjonowania danego miasta, które wymagają poprawy (zob. Arup i Rockefeller Foundation 2016).

City Resilience Index jest narzędziem dość skomplikowanym, które pomimo że służy samoocenie, to wykorzystuje rozwiązania stworzone na potrzeby audytu bezpieczeństwa z elementami oceny ryzyka. W ramach City Resilience Index wyróżniono 4 obszary (por. rysunek 2), 12 celów oraz 56 wskaźników służących ewaluacji miejskiej odporności. Indeks ten obejmuje łącznie 156 pytań i wskaźników. Odpowiedzi na poszczególne pytania mają pozwolić na dokonanie ilościowej oceny adekwatności istniejących w mieście mechanizmów i procesów wykorzystywanych do osiągnięcia zamierzonych efektów, a także jakościowej oceny stopnia realizacji spełnienia założeń, które do tych efektów mają prowadzić.



RYSUNEK 2. Graficzne przedstawienie City Resilience Index

Źródło: Arup i Rockefeller Foundation 2016: 17; tłum. wł.

**Health and well-being** – zdrowie i dobrobyt – to pierwszy z czterech obszarów wyróżnionych na potrzeby indeksu. Odnosi się on do osób i służy określeniu stopnia, w jakim miasto zapewnia każdemu mieszkańcowi dostęp do dóbr elementarnych (wody, pożywienia, schronienia), zwłaszcza w czasie kryzysu. Ponadto służy on ustaleniu, w jakim stopniu i jak skutecznie miasto umożliwia dostęp do podstawowej opieki socjalnej oraz w jakim zakresie jest ono przygotowane do niesienia pomocy, w tym prowadzenia akcji ratujących życie w warunkach kryzysowych. Pierwszym celem, któremu służy wyodrębnienie tego obszaru, jest umożliwienie oceny poziomu zaspokojenia minimalnych ludzkich potrzeb, również w sytuacji kryzysu, w zakresie zarówno materialnym, jak i psychologicznym. Innym celem jest tu zapewnienie zróżnicowania środków utrzymania oraz zatrudnienia mieszkańców. Po ustąpieniu kryzysu funkcjonujący w mieście system powinien zapewniać im dostęp do niezbędnego finansowania, pozwalać dążyć do odbudowania zniszczonego dobytku oraz stwarzać możliwość przekwalifikowania się. Ponadto w obszarze tym bada się możliwości, jakimi miasto dysponuje w zakresie przeorganizowania pracy systemu ochrony zdrowia oraz ratownictwa tak, aby zapewnić opiekę medyczną osobom z całej populacji miasta bez względu na ich status społeczny i zamożność (por. Arup i Rockefeller Foundation 2016: 18–19).

Drugi obszar – **economy and society** (gospodarka i społeczeństwo) – odnosi się do organizacji miasta i służy odpowiedzi na pytanie o siłę ekonomiczną miasta w kontekście możliwości organizacji systemu socjalnego i gospodarczego, których celem jest zapewnienie mieszkańcom spokojnego życia w lokalnej wspólnocie. W przypadku szeroko rozumianych aspektów społecznych istotną rolę odgrywa jakość spuścizny kulturowej i historycznej miasta. Innym celem przyporządkowanym do tego obszaru jest zbadanie kulturowej otwartości mieszkańców oraz ich gotowości i możliwości niesienia pomocy innym. Ponadto zwraca się tu uwagę na zasady etyczne oraz „klimat” etyczny (atmosferę braku zgody na zachowania korupcyjne), a także zapewnienie nietykalności osobistej mieszkańców oraz zabezpieczenie ich mienia w czasie kryzysu – szczególnie istotna jest tu sprawność policji. Jeśli chodzi zaś o aspekty ekonomiczne, to w obszarze tym podkreśla się znaczenie silnej gospodarki miasta, która pozwala na utrzymywanie infrastruktury miejskiej na odpowiednim poziomie. Jako element niezbędny traktowane jest przygotowanie przez firmy odpowiedzialne za infrastrukturę krytyczną miasta planów ciągłości działania. Ma to sprzyjać jak najszybszemu powrotowi miasta (i jego „tkanki ekonomicznej”) do stanu rzeczy sprzed ewentualnego kryzysu, a nawet sprawiać, że wyjdzie ono z niego wzmocnione (por. Arup i Rockefeller Foundation 2016: 20–21).

Kolejny wyróżniony obszar to **infrastructure and ecosystems** – odnosi się on do infrastruktury i istniejących ekosystemów. Przedmiotem zainteresowania jest tu ocena stanu infrastruktury służącej ochronie mieszkańców przed zagrożeniami



naturalnymi. W tym obszarze badana jest także zdolność zapewnienia ciągłości działania, szczególnie w sytuacji kryzysowej, usług kluczowych z punktu widzenia danej społeczności, takich jak dostawy wody i energii, system zarządzania odpadami, system transportu, dostawa dóbr, rozprzestrzenianie informacji oraz zapewnienie przemieszczania się osób. Do zadań i celów realizowanych w tym obszarze należą przede wszystkim planowe procesy utrzymania infrastruktury zapewniającej ochronę miejskiego ekosystemu przed skutkami katastrof naturalnych. Wszelkie instalacje muszą być zatem prawidłowo zaprojektowane oraz odpowiednio konserwowane. Oprócz zapewnienia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w celu realizacji usług miejskich konieczne jest też utrzymanie środków komunikacji, w tym zdolności do przemieszczania osób w taki sposób, aby nagle potrzebą zorganizowania transportu masowego z miejsc zagrożonych do bezpiecznych nie była wyzwaniem niemożliwym do zrealizowania. To właśnie ten trzeci obszar odporności jest najbliższy tradycyjnie rozumianej organizacji zarządzania kryzysowego funkcjonującej w miastach (por. Arup i Rockefeller Foundation 2016: 22–23).

**Leadership and strategy** (przywództwo i strategia) jest ostatnim obszarem wyróżnionym w ramach City Resilience Index. Opiera się on na szeroko rozumianej wiedzy i doświadczeniu – miasto odporne ma bowiem umiejętności uczenia się na własnych doświadczeniach oraz przygotowania na podstawie tak zdobytej wiedzy środków zaradczych na przyszłość. Oznacza to, że władze miasta muszą nie tylko skutecznie nim zarządzać, ale również charakteryzować się zdolnością do uczenia się oraz czerpania z doświadczeń i angażowania miejskich interesariuszy. Miasto powinno zapewniać swoim partnerom społecznym oraz biznesowym dostęp do informacji, wiedzy i szkoleń po to, by byli oni w stanie dopasować własne plany opracowane na wypadek wystąpienia kryzysu do planów miejskich. Przejęcie przez władze miasta roli lidera w sytuacji kryzysowej pozwala budować jedność i zaufanie mieszkańców oraz innych podmiotów działających w mieście. Stworzenie systemu, w którym władze miejskie, w tym te powołane do zarządzania sytuacją kryzysową, podejmują decyzje na podstawie jasnych kryteriów, opierając się na doświadczeniach i analizie ryzyka, a jednocześnie komunikują się w tej sprawie z uprawnionymi podmiotami miejskimi, jest czynnikiem umożliwiającym przetrwanie sytuacji kryzysowej, a także znacznie ułatwia przeciwdziałanie kryzysom. Wzmocnienie partnerów miejskich poprzez włączenie ich do efektywnego obiegu informacji na możliwie najwcześniejszym etapie powoduje zwiększenie możliwości reakcji oraz lepsze przygotowanie się do funkcjonowania w trudnych warunkach. W obszarze tym podkreśla się również konieczność planowania. Zarówno plany własne miasta, jak i poszczególnych instytucji miejskich, biznesowych i samorządowych, w szczególności zaliczanych do infrastruktury krytycznej, powinny spełniać jeden podstawowy wymóg – muszą komponować się w spójny miejski system,

a na poziomie operacyjnym przewidywać współpracę i koordynację (por. Arup i Rockefeller Foundation 2016: 24–25).

City Resilience Index może budzić skojarzenia ze standardami tworzonymi w ramach systemu ISO lub przez BSI. Narzędzie to gromadzi w jednym miejscu aspekty odporności miejskiej, grupuje je zgodnie z przyjętym przez siebie założeniem oraz umożliwia przeprowadzenie samooceny stopnia zaawansowania w każdej z wyróżnionych kategorii. Z uwagi na brak innych standardów mogących stworzyć szczegółowe ramy dla zagadnienia *urban resilience*, City Resilience Index należy traktować jako rekomendację dotyczącą zawartości strategii miejskiej odporności. Różnica, jaka zachodzi pomiędzy tym narzędziem a najbardziej zbliżoną do koncepcji *resilience* normą ISO, czyli *ISO 22301 Zarządzanie Ciągłością Działania. Minimalizacja wpływu incydentów zakłócających pracę*, polega na tym, że City Resilience Index proponuje katalog kryteriów pozwalających miastom bliżej „przyjrzeć się” swojemu funkcjonowaniu i ocenić własne zaawansowanie w budowie systemu, zaś norma ISO 22301 przeprowadza przez proces budowy takiego systemu (British Standard Institution 2). Z tej perspektywy City Resilience Index jest wciąż narzędziem we wczesnym stadium rozwoju. Natomiast jego niewątpliwą zaletą jest stworzenie matrycy uwzględniającej sposoby zbierania danych i prowadzenia analiz, która może być stosowana przez różne miasta. Na podstawie tak uzyskanych wyników aglomeracja może stworzyć dostosowaną do swych potrzeb strategię odporności. Jak twierdzą twórcy City Resilience Index, jest to najbardziej kompleksowe narzędzie badania miejskiej odporności, jakie do tej pory udało się stworzyć.

## VII. Dobre praktyki w zakresie budowania miejskich strategii odporności

Na potrzeby niniejszego opracowania ze znacznie szerszej listy aglomeracji, które przystąpiły do projektu 100RC i wykorzystały stworzone w jego ramach rekomendacje dotyczące budowania strategii odporności, wybrane zostały dwa skrajnie odmienne miasta – Rio de Janeiro oraz Rotterdam. Pomimo że pomiędzy obydwooma miastami występują ogromne różnice, to wdrożenie rozwiązań opracowanych w ramach 100RC przyniosło w każdym z nich efekty nie tylko zadowalające z punktu widzenia miast, ale również interesujące badawczo. Dowodzi to uniwersalności metod zaproponowanych w ramach 100RC – jego twórcy zaoferowali pewne standardy działania, oparte na sprecyzowanych ramach metodologicznych i siatce pojęciowej, które są wykorzystywane przez zainteresowane podmioty zgodnie z ich potrzebami. W strategiach *urban resilience* stworzonych na tej podstawie nie tylko w Rotterdamie oraz Rio de Janeiro,

ale też w innych aglomeracjach widać wyraźnie, że takie podejście do kwestii bezpieczeństwa, zarządzania kryzysem czy wreszcie zarządzania miastem, wyrażające się w stosowaniu modelu miejskiej odporności, pozwala osiągnąć zupełnie nowy poziom zarządzania miastem.

## ROTTERDAM

Mieszkańcy Rotterdamu twierdzą, że dbanie o bezpieczeństwo i odporność swojego miasta mają prawie w genach i tak właśnie brzmi oficjalne hasło miejskiej strategii odporności („*Resilience is in our DNA*”; por. Gemeente Rotterdam i in. 2015: 30). Podczas tworzenia tej strategii zdecydowano się wykorzystać metodologię stworzoną w ramach 100RC. Pozwoliło to na zdefiniowanie 6 obszarów, dla których konieczne jest stworzenie reguł zapewnienia odporności, mianowicie: edukacja i spójność społeczna, przesył energii, dostosowanie do zmian klimatycznych, bezpieczeństwo cybernetyczne, infrastruktura krytyczna, zarządzanie zmianą w mieście (Gemeente Rotterdam i in. 2015: 23). Po wyszczególnieniu obszarów działania zespoły powołane do opracowania strategii odporności przystąpiły do tworzenia wizji przyszłości miasta. Zgodnie z nią w 2030 roku Rotterdam powinien być aglomeracją, w której:

- silni mieszkańcy szanują się wzajemnie i pracują nad własnym rozwojem,
- infrastruktura energetyczna jest w stanie skutecznie i stabilnie zasiląć port oraz miasto,
- podstawą planowania miejskiego w zakresie zarządzania systemem wodnym będzie kryterium dostosowania podejmowanych działań do warunków klimatycznych,
- jedną ze ścieżek rozwoju urbanistycznego będzie rozwijanie konstrukcji podziemnych,
- z uwagi na wdrażanie najlepszych praktyk zarządzania cyberbezpieczeństwem postępująca digitalizacja nie będzie wiązała się z ryzykiem uzależnienia się od niej,
- będą rozwijane inicjatywy samoorganizacyjne wspierane w razie potrzeby przez władze miasta,
- *resilience* będzie elementem miejskiej codzienności oraz modelem myślenia o mieście (Gemeente Rotterdam i in. 2015: 24).

U podstaw projektu znalazło się założenie, że współcześnie solidny plan zarządzania kryzysowego nie jest wystarczającym przygotowaniem miasta do reagowania na zagrożenia. Większe zaangażowanie władz miasta, mieszkańców, różnorodnych organizacji i sektora biznesu pomoże wytworzyć synergię, która przełoży się na takie korzyści dla funkcjonowania miasta, jakie były dotąd

nieosiągalne. Opierając się na wizji Rotterdamu 2030, wyszczególniono następujące cele odporności miasta, mające umożliwić realizację przyjętej wizji:

1. Osiągnięcie równowagi społecznej.
2. Oparcie funkcjonowania miasta-portu (*World Port City*) na „czystej i pewnej energii”.
3. Realizacja programu *Rotterdam Cyber Port City*.
4. Osiągnięcie nowego etapu rozwoju w dostosowaniu się miasta do zmian klimatycznych.
5. Rozwój infrastruktury miejskiej na miarę XXI wieku.
6. Wzmacnianie wspólnoty lokalnej („*Rotterdam network – Truly our city*”).
7. Upowszechnienie myślenia o mieście w kategoriach *resilience* (Gemeente Rotterdam i in. 2015: 30).

W uchwalonej w 2015 roku strategii odporności miasta Rotterdam, co do której sami jej twórcy nie mają wątpliwości, że będzie się rozwijała i zmieniała, wyszczególniono nie tylko cele, ale również różnorodne działania służące ich realizacji (Gemeente Rotterdam i in.: *passim*).

## RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro liczy sobie niemal 7 milionów mieszkańców i jest drugim co do wielkości miastem Brazylii. Podobnie jak w przypadku Rotterdamu władze Rio de Janeiro postanowiły przystąpić do projektu 100RC oraz skorzystać z zaproponowanej w nim metodologii (zob. Rio Resiliente 2016). Do obszarów funkcjonowania miasta, które stanowią źródło największych wyzwań oraz powinny stać się przedmiotem rozważań i planowania odporności, zaliczono gospodarkę wodną, infrastrukturę oraz spójność społeczną (budowanie poczucia lokalnej wspólnoty). Gospodarowanie zasobami wodnymi w Rio de Janeiro wiąże się z koniecznością ciągłego mierzenia się z ekstremami pogodowymi. Są one z jednej strony związane z okresowymi masywnymi opadami deszczu, w wyniku których wzbierają płynące przez miasto rzeki odprowadzające wodę do jeziora i oceanu, z drugiej natomiast z długotrwałymi okresami suszy oraz niedoboru wody pitnej. W związku z tym projekty mające na celu tzw. zarządzanie wodą (*water management*) stanowią podstawę strategii odporności miasta. Jeśli chodzi o drugi obszar wyzwań – infrastrukturę, to należy zauważyć, że chociaż Rio de Janeiro w swojej ponad 450-letniej historii przechodziło okresy burzliwego rozwoju gospodarczego, to w XX wieku nie zaliczało się już do najbardziej rozwiniętych miejsc świata i borykało się z licznymi nieprawidłowościami w funkcjonowaniu infrastruktury miejskiej. Nieskoordynowany rozwój miasta spowodował elementarne braki w infrastrukturze sanitarnej, wodociągowej,

energetycznej, a także w sferach związanych z wypoczynkiem mieszkańców. Miasto produkuje niewiele energii pozyskiwanej z paneli słonecznych; odnotowuje się w nim również znaczące marnotrawstwo wody. Z kolei potrzeba podejmowania działań na rzecz wzmacniania wspólnoty lokalnej wynika z istniejących w Rio de Janeiro dużych nierówności społecznych. W mieście w sposób zupełnie niekontrolowany rozwijają się strefy biedy i przestępczości, których emanacją są fawele. Ich istnienie sprawia, że kwestia społecznej spójności jest jednym z kluczowych wyzwań w procesie budowania miejskiej odporności.

W strategii odporności miasta zostały wymienione czynniki „stresu” rozumianego jako cyklicznie występujące niepożądane zjawiska. Znalazły się wśród nich następujące kategorie powtarzających się zjawisk: intensywne deszcze; silne wiatry; fale upałów oraz miejska wyspa ciepła; podnoszenie się poziomu oceanu; epidemie; susze; problemy w ruchu drogowym (korki); katastrofy i wypadki spowodowane niewłaściwym funkcjonowaniem infrastruktury miejskiej; zachowania antyspołeczne w czasie dużych imprez; przestępstwa popełniane w przestrzeni publicznej; niedostateczny dostęp do infrastruktury sanitarnej (por. Rio Resiliente 2016: 22–25). Władze Rio de Janeiro świadome problemów, z jakimi mierzy się miasto i jego mieszkańcy, zdecydowały się poprawić miejską odporność. Prace rozpoczęto od sformułowania wizji, zgodnie z którą powinien powstać system miejski angażujący różnorodne zasoby, zdolności, wiedzę oraz możliwości rozproszone pomiędzy mieszkańców, władze samorządowe oraz organizacje działające na terenie miasta. Synergiczna współpraca tych podmiotów będzie służyła wzmacnianiu zdolności Rio de Janeiro do przyjęcia oraz przetrwania sytuacji trudnych, ponieważ kreatywne połączenie ich działań i możliwości organizacyjnych pomoże stworzyć system miejski dostosowany do zagrożeń już występujących oraz mogących pojawić się w przyszłości (por. m.in. Rio Resiliente 2016: 28–31).

## VIII. Instytucjonalizacja *urban resilience* na wybranych przykładach

Zasadniczo w przygotowanym przez 100RC raporcie *Resilience in action. Early insights into how cities are institutionalizing resilience* zaprezentowane zostały dwa sposoby instytucjonalizowania modelu miejskiej odporności – stworzenie stanowiska „dyrektora odpowiedzialnego za zapewnianie odporności miasta”, tzw. *chief resilience officer* (określanego dalej również CRO), lub zintegrowanie modelu odporności z różnorodnymi planami oraz działaniami miasta, czyli uczynienie z niego części kultury organizacyjnej i kultury zarządzania miastem (100 Resilient Cities 2016). Poniżej zostaną pokrótce przedstawione trzy

przykłady instytucjonalizacji *urban resilience*, którym poświęcono wspomniane wcześniej opracowanie (por. 100 Resilient Cities 2016).

Pierwsze z zaprezentowanych w raporcie miast to **Nowy Orlean**, dla którego największymi wyzwaniami są zmiany klimatu, podnoszący się poziom morza, erozja wybrzeża oraz brak spójności społecznej. Należy również pamiętać, że w 2005 roku podczas huraganu Katrina lwią część miasta została zalana, a po jego ustąpieniu doszło do licznych aktów anarchii i przestępczości. Projekt *urban resilience* w Nowym Orleanie został zaprojektowany jako model międzysektorowej współpracy, opartej na spójnych i transparentnych działaniach (por. City of New Orleans 2015). Powołano Resilience Design Review Committee (komitet nadzorujący tworzenie miejskiej odporności – tłum. wł.), którego członkowie spotykają się co miesiąc, by omawiać stopień realizacji już podjętych działań oraz dyskutować o działaniach dopiero planowanych. Komitet doprowadził do ponownego przeanalizowania oraz ustalenia na nowo miejskich standardów projektowania ulic i urządzeń infrastruktury wodnej. Sformułowana została *comprehensive zoning ordinance*, czyli regulacja określająca wymogi dla nowych inwestycji miejskich, gwarantująca, że będą się one wpisywały w specyfikę krajobrazu oraz obowiązujące zasady gospodarki wodnej. W rezultacie władze Nowego Orleanu są w stanie skuteczniej zarządzać ryzykami związanymi z jego specyfiką (100 Resilient Cities 2016: 14–15). Wdrażanie modelu *resilience* w tym mieście zakłada również, że dzięki bardziej przemyślanej oraz kompleksowej polityce inwestycyjnej będzie ono lepiej wyposażone i przygotowane do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Ponadto w Nowym Orleanie powołano CRO, a priorytety odporności miejskiej, odnoszące się m.in. do prowadzenia szkoleń zespołów i osób zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe, tworzenie systemów inteligentnego zarządzania energią oraz rozbudowywanie infrastruktury wodno-urbanistycznej, zostały wpisane na stałe do strategii rozwoju. Ważnym elementem jest tu również *ResilientSTAT* – tworzenie transparentnego i efektywnego zestawienia prezentującego społeczności lokalnej realizowane projekty wzmacniające odporność miasta, ich aktualny status oraz efekty (100 Resilient Cities 2016: 20–21). Stworzenie miejskiego systemu odporności pozwoliło miastu otrzymać z National Disaster Resilience Competition, krajowej instytucji zajmującej się zarządzaniem kryzysowym, wsparcie w wysokości 141 milionów dolarów, które zostały zainwestowane w kolejne inicjatywy służące wdrażaniu modelu *urban resilience* (100 Resilient Cities 2016: 19).

Inną aglomeracją, która przeszła proces instytucjonalizacji systemu miejskiej odporności, jest **Melbourne** (por. City of Melbourne 2016), miasto od lat niezmiennie wymieniane wśród najatrakcyjniejszych na świecie miejsc do życia, a jednocześnie podlegające znaczącym wpływom środowiska naturalnego. Należy podkreślić, że istotne wyzwanie w dążeniu do zintegrowanego zarządzania



miastem stanowi fakt, że jest ono podzielone na 32 dzielnice posiadające znaczną niezależność (100 Resilient Cities 2016: 28). Osoby wdrażające w mieście koncepcję *resilience*, chcąc mieć pewność, że będzie ona nie tylko realizowana, ale przede wszystkim zintegrowana z zarządzaniem miejskim, utworzyły Resilient Melbourne Delivery Office (RMO; biuro do spraw zapewnienia odporności miasta – tłum. wł.) – ciało funkcjonujące przy ratuszu miejskim powoływane na pięcioletnią kadencję. Na czele tego podmiotu, zatrudniającego 12 osób, stoi CRO, który składa raporty zarówno do władz miejskich, jak i stanowych odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Biuro wraz z Zarządem Kryzysowym Stanu Victoria (Emergency Management Victoria), Stowarzyszeniem Gmin Stanu Victoria (Municipal Association of Victoria), Metropolitalnym Zarządem Planistycznym (Metropolitan Planning Authority), wydziałami środowiska, wody, ziemi i planowania (*departments of environment, land, water and planning*) oraz rządem federalnym (Department of Premier and Cabinet) wspiera 32 rady dzielnic miasta Melbourne (100 Resilient Cities 2016: 28–29). Istotą działania RMDO jest nie tylko, podobnie jak w innych ośrodkach, stosowanie metod pracy, których celem jest koordynacja działań pomiędzy sektorami „miasta miast” (jak można określić Melbourne z uwagi na 32 rady dzielnic posiadające szeroką autonomię), ale również prowadzenie działalności szkoleniowej i edukacyjnej w mieście, radach oraz wśród interesariuszy procesu budowania miejskiej odporności (100 Resilient Cities 2016: 30). Elementem wyróżniającym tę aglomerację jest bliska współpraca z uczelniami funkcjonującymi w mieście, w tym z najważniejszą z nich – Uniwersytetem Melbourne. Współpraca pomiędzy uniwersytetem, miastem oraz partnerami miejskimi służy pogłębianiu wiedzy i pełniejszemu zintegrowaniu *urban resilience* z obowiązującymi w Melbourne procedurami planistycznymi. Flagowym projektem RMDO jest współustanowienie stanowego planu zarządzania kryzysowego: *Victorian Emergency Management Strategic Action Plan 2015–2018* (100 Resilient Cities 2016: 32; Emergency Management Victoria i State Government Victoria 2015).

Kolejnym studium przypadku opisanym we wspomnianym wcześniej raporcie przygotowanym przez 100RC jest instytucjonalizacja odporności indonezyjskiego miasta **Semarang** (por. Semarang City Government 2016). Największymi wyzwaniami, z którymi mierzy się to niespełna 1,5-milionowe miasto portowe, są powódzie, podnoszący się poziom wód oraz erozja linii brzegowej. W Semarang powołany został CRO, którego głównym zadaniem jest koordynowanie prac pomiędzy właściwymi wydziałami urzędu miasta (100 Resilient Cities 2016: 38). Różnicą w stosunku do wcześniej opisanych rozwiązań jest powierzenie miejskiemu CRO także odpowiedzialności za kontakty z agendami państwowymi, które jako podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne formułują standardy i wymogi konieczne do stosowania w miastach. Praktyka pokazuje, że w Indonezji pojęcie *resilience* zostało lepiej przyswojone na poziomie

miejskim, szczególnie w Semarang, oraz że wiele aktywności podejmowanych przez wspomnianego CRO przyjmuje postać działalności lobbystycznej i edukacyjnej, prowadzonej w parlamencie Indonezji. Celem takich działań CRO ma być wpisanie strategii budowania miejskiej odporności na stałe do Narodowego Planu Rozwoju (100 Resilient Cities 2016: 39–40). W samym Semarang do najbardziej spektakularnych inicjatyw służących poprawie odporności miasta należy zrealizowany przy współpracy z Ministerstwem Transportu projekt *Bus Rapid Transit*, który służy ulepszeniu i większemu zintegrowaniu systemu miejskiej mobilności (100 Resilient Cities 2016: 41–42).

## IX. Podsumowanie

Model *urban resilience* łączy działania analityczne oraz prewencyjne z klasycznym zarządzaniem kryzysowym. Sięga on do osiągnięć z takich dziedzin jak *big data* czy *smart city*, ponieważ jego funkcjonowanie oparte jest na nieustannym dostępie do informacji (danych), które we współczesnym mieście stanowią olbrzymi oraz coraz trudniejszy do zarządzania i wykorzystania zasób. Metody wdrażania miejskiej odporności korzystają z doświadczeń zarządzania miastem w sytuacjach kryzysowych, jednakże zostają uzupełnione i wzmocnione poprzez systemy techniczne i zarządzania oraz wiedzę wypracowaną przez sektor prywatny. Model miejskiej odporności stwarza miastom możliwość wzmocnienia swojego dobrostanu poprzez pełniejsze zadbanie o bezpieczeństwo mieszkańców, ich majątków i miejsc pracy. Jego wykorzystanie zwiększa atrakcyjność miast, które nieustannie konkurują ze sobą w wyścigu o inwestycje, kapitał, technologie oraz ludzkie talenty, które mogą być w sposób pełniejszy realizowane w metropoliach odpornych na wstrząsy i zagrożenia.

Badając zaawansowanie prac nad rozwojem koncepcji miejskiej odporności, nie sposób nie zadać sobie pytania, czy twórcy tej dziedziny nie dążą do stworzenia nowego modelu zarządzania miastem w ogóle, o czym świadczyć mogłoby niezwykle szeroki zakres proponowanych w jego ramach działań. Głębsze zastanowienie się nad taką tezę prowadzi jednak do jej odrzucenia, należy bowiem pamiętać, że zgodnie z podstawową definicją *urban resilience* model ten jest skoncentrowany na zakłóceniach w normalnym funkcjonowaniu miast, w szczególności na opracowywaniu rozwiązań prewencyjnych oraz sposobów powrotu do „stanu normalności”. Skojarzenia z rozwiniętym, udoskonalonym i zaawansowanym systemem zarządzania kryzysowego jest tu zatem nieuchronne. Wydaje się, że w przypadku miast, których system zarządzania kryzysowego jest oparty na modelu *urban resilience*, mamy do czynienia z **zarządzaniem kryzysami i zapewnianiem odporności miejskiej 2.0.**

## Bibliografia

- 100 Resilient Cities 1, *What is Urban Resilience?*, <http://www.100resilientcities.org/resources/> [dostęp: 25.10.2017].
- 100 Resilient Cities 2, *The City Resilience Framework*, <http://www.100resilientcities.org/resources/> [dostęp: 25.10.2017].
- 100 Resilient Cities, 2016, *Resilience in action. Early insights into how cities are institutionalizing resilience*.
- 100 Resilient Cities, 2017, *Catalyzing the Urban Resilience Market*, <http://www.100resilientcities.org/catalyzing-the-urban-resilience-market/> [dostęp: 25.10.2017].
- Arup, *Design Book – Resilient cities*, <https://www.arup.com/perspectives/themes/cities/design-book---resilient-cities> [dostęp: 25.10.2017].
- Arup i Rockefeller Foundation, 2016, *City Resilience Index. Understanding and Measuring City Resilience*.
- Briggs Rachel i Charlie Edwards, 2006, *The business of security has shifted from protecting companies from risks, to being the new source of competitive advantage... The business of resilience. Corporate security for the 21st century*, Londyn: Demos.
- British Standard Institution 1, *City Resilience – Standard Development*, <https://www.bsigroup.com/en-GB/our-services/events/2016/City-Resilience-Workshops-/> [dostęp: 25.10.2017].
- British Standard Institution 2, *ISO 22301. Zarządzanie ciągłością działania*, <https://www.bsigroup.com/pl-PL/ISO-22301-Zarządzanie-Ciagloscia-Dzialania/> [dostęp: 25.10.2017].
- British Standard Institution, b.d., *ISO 22301 Business Continuity Management. Your implementation guide*.
- Brown Kate, 2014, *Resilient Cities Research Report*, <http://www.grosvenor.com/news-views-research/research/2014/resilient%20cities%20research%20report/> [dostęp: 25.10.2017].
- City of Melbourne, 2016, *Resilient Melbourne*.
- City of New Orleans, 2015, *Resilient New Orleans. Strategic actions to shape our future city*.
- Demographia, 2017, *Demographia World Urban Areas (Built Up Urban Areas or World Agglomerations)*, 13<sup>th</sup> Annual Edition: April 2017.
- Department of Homeland Security, 2017, *Topics*, <https://www.dhs.gov/topics> [dostęp: 25.10.2017].
- Emergency Management Victoria i State Government Victoria, 2015, *Victorian Emergency Management Strategic Action Plan 2015–2018*, Brunswick: Impact Digital Pty Ltd.
- Field Caroline, Richard Look i Tom Lindsay, 2016, *Resilience Insight: Twelve City Assessment Summary*, BuroHappold Engineering.
- Gemeente Rotterdam, 100 Resilient Cities, Rotterdam Climate Initiative i Rotterdam Make It Happen, 2015, *Rotterdam resilience strategy. Ready for the 21<sup>st</sup> century*, consultation document, Rotterdam: Veenman+.
- Grzybowski Andrzej i Łukasz Weber, 2011, *Miejski monitoring wizyjny – cel i skuteczność versus celowość i konieczność*, <https://panoptykon.org/wiadomosc/miejski-monitoring-wizyjny-cel-i-skutecnosc-versus-celowosc-i-koniecznosc> [dostęp: 25.10.2017].
- ICLEI – Local Governments for Sustainability, *Annual Global Forum on Urban Resilience & Adaptation*, <http://resilient-cities.iclei.org/> [dostęp: 25.10.2017].
- Krajewski Krzysztof, 2010, *Efektywność nowojorskiej strategii „zero tolerancji” w ocenie empirycznej*, [w:] Violetta Konarska-Wrzošek, Józef Wójcikiewicz i Jerzy Lachowski (red.), *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej*. Księga

- pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 757–771.
- MacFarlane Robert, 2016, *City resilience. The bones of a white paper*, British Standard Institution.
- Mitchell Tom i Katie Harris, 2012, *Resilience: A risk management approach*, „ODI Background Notes”, Londyn: Overseas Development Institute.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, *Resilient Cities*, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/resilient-cities.htm> [dostęp: 25.10.2017].
- Peters Steven, 2017, *The World's 31 Mega-Cities*, <http://247wallst.com/special-report/2017/01/03/the-worlds-31-mega-cities/> [dostęp: 25.10.2017].
- Rio Resiliente, 2016, *Resilience Strategy of the City of Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro i 100 Resilient Cities.
- Semarang City Government, 2016, *Resilient Semarang. Moving Together towards a Resilient Semarang*.
- UNISDR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Making Cities Resilient*, <https://www.unisdr.org/we/campaign/cities> [dostęp: 25.10.2017].
- Wilbanks Thomas J., 2007, *The Research Component of the Community and Regional Resilience Initiative (CARRI)*, prezentacja wygłoszona w Natural Hazards Center, University of Colorado-Boulder.
- World Bank, 2015, *Resilient Cities Program*, <http://www.worldbank.org/en/topic/urban-development/brief/resilient-cities-program> [dostęp: 25.10.2017].

KATARZYNA STRUZIŃSKA

# Aktywność społeczna mieszkańców a budowanie bezpiecznych wspólnot lokalnych

## I

Dla członków wspólnot lokalnych bezpieczeństwo stanowi jedną z najważniejszych wartości. Nie zawsze jednak zdają sobie oni sprawę z tego, że właściwa realizacja ich potrzeb oraz oczekiwań w tym zakresie jest uzależniona także od nich samych. Bezpieczna społeczność lokalna odznacza się tym, że jej mieszkańcy włączają się w różnorodne działania na jej rzecz, są gotowi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wspólne dobro oraz wykazują się inicjatywą. Niniejsze opracowanie zostało poświęcone tym sposobom redukowania zagrożeń występujących we wspólnotach lokalnych, które opierają się na wzmacnianiu zaangażowania społecznego ich członków, propagowaniu wśród nich postaw prospołecznych, a także kształtowaniu gotowości do udzielania pomocy oraz do angażowania się w zapobieganie przestępstwom i innym zachowaniom aspołecznym. Prezentowane zagadnienia zostały osadzone w kontekście koncepcji społecznej aktywności oraz kapitału społecznego. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie budowania lokalnych partnerstw na rzecz bezpieczeństwa, w których czynny udział biorą mieszkańcy, na rolę, jaką członkowie wspólnot mogą odgrywać w przeciwdziałaniu przemocy, a także na kształtowanie empatii oraz gotowości do pomagania u dzieci i młodzieży. W celu lepszego zilustrowania opisywanej problematyki, w tekście zaprezentowano przykładowe dobre praktyki, które zostały wybrane m.in. spośród projektów zgłaszanych przez kraje członkowskie Unii Europejskiej do organizowanego co roku przez Europejską Sieć Prewencji Kryminalnej (European Crime Prevention Network, EUCPN) konkursu European Crime Prevention Award.

## II

Aktywizacja społeczności lokalnej jest jednym z podstawowych działań służących jej wielostronnemu rozwojowi. Polega ona na „oddziaływaniu na otoczenie społeczne” w taki sposób, by zmienić je na korzyść z punktu widzenia zarówno pojedynczego mieszkańca, jak i całej społeczności (Bąbska i Rymśa 2014: 129). Do najbardziej rozpowszechnionych w Polsce koncepcji aktywizacji społecznej Schindler zalicza wywodzące się ze Stanów Zjednoczonych idee rozwoju lokalnego (*community development*) oraz upodmiotowienia (*empowerment*; 2010: 167). Idea rozwoju lokalnego skierowana jest do całych społeczności i odwołuje się do wzorców znanych z działalności biznesowej. Przewiduje ona, że stabilnemu rozwojowi ekonomicznemu danej wspólnoty lokalnej będzie towarzyszył równomierny oraz samorządny rozwój w wymiarze społecznym i kulturowym. Odpowiedni rozwój ekonomiczny ma być zagwarantowany dzięki zaangażowaniu ekspertów, którzy przeanalizują sytuację społeczności jako całości oraz zaproponują zmiany dostosowane do jej potrzeb i możliwości. Społeczność lokalna występuje tu zatem, zdaniem Schindlera, w roli przedsiębiorcy, który pomnaża swój (społeczny) kapitał. Z kolei adresatami upodmiotowienia są przede wszystkim pojedyncze grupy społeczne (np. mniejszości, subkultury, grupy marginalizowane) wchodzące w skład danej społeczności lokalnej. W ramach tej koncepcji przyjmuje się, że „tożsamość społeczna, kulturowa oraz zdolność do integracji w szerszym środowisku” tych grup powinna być wzmacniana poprzez zapewnienie im dostępu do szkoleń i warsztatów. Podnoszenie kompetencji danej grupy społecznej sprzyja jej samoorganizacji, wyłanianiu spośród jej członków liderów oraz podejmowaniu przez nią aktywnych działań na rzecz poprawy swojej sytuacji (por. Schindler 2010: 167–168).

W modelu wzorcowej aktywności społecznej proponowanym przez Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL za aktywną uznaje się taką wspólnotę obywateli, która chcąc poprawić jakość życia członków danej społeczności, w sposób „świadomy i odpowiedzialny zarządza swoim terytorium” (Jordan 2013: 7). Działania służące osiągnięciu tego celu są podejmowane nie tylko przez mieszkańców zorganizowanych w grupy o różnym stopniu sformalizowania, ale również przez lokalne władze oraz administrację samorządową. Pomiedzy lokalnym samorządem a mieszkańcami istnieją liczne zależności, które sprawiają, że najlepszym modelem zarządzania lokalną społecznością wydaje się współrzędzenie (*good governance*). W modelu tym samorządy nie tylko odpowiadają na potrzeby członków danej wspólnoty, ale także zachęcają ich do podejmowania różnorodnych aktywności i włączania się w działania na rzecz lokalnej społeczności. Jordan określa taki sposób rządzenia mianem „samorządu społecznie zaangażowanego” i podkreśla, że „wykorzystuje [on] zasoby lokalne do tworzenia sieci i partnerstw lokalnych, które tworzą synergię i najlepsze



rozwiązania odpowiadające na lokalne potrzeby” (2013: 7). Kluczowa rola przypada tu „zaangażowanym obywatelom”, którzy samoorganizują się, zakładając m.in. organizacje samopomocowe, kluby, stowarzyszenia czy fundacje, w ramach których podejmują różnorodne inicjatywy na rzecz tych podmiotów oraz całej społeczności lokalnej. Zdaniem Jordana władza lokalna, mając do czynienia z zaangażowanymi obywatelami, powinna podejmować z nimi dialog, być otwarta na ich pomysły oraz dzielić się z nimi pełnionymi przez siebie funkcjami, ponieważ umocni to wśród mieszkańców poczucie odpowiedzialności za wspólnotę oraz będzie sprzyjało rozwojowi ich kreatywności i podejmowaniu przez nich coraz to nowych inicjatyw. Ponadto współzrządzenie pozwala na lepsze poznanie potrzeb mieszkańców, co przekłada się na tworzenie adekwatnych programów i projektów, które pozwalają na skuteczniejsze rozwiązywanie rzeczywistych problemów trapiących lokalną społeczność (por. Jordan 2013: 8–9).

We wspomnianym wcześniej modelu, zaproponowanym przez stowarzyszenie CAL, idealnej aktywnej społeczności lokalnej przypisano osiem podstawowych cech charakterystycznych: (1) gotowość do współpracy i dialogu oraz dzielenia się informacjami czy też zasobami; (2) twórczość – nieustanne, kreatywne poszukiwanie nowych rozwiązań oraz podejmowanie inicjatyw; (3) zaangażowanie – przekonanie o konieczności działania na rzecz wspólnego dobra oraz gotowość do włączania się w tego rodzaju aktywności, a także do ich inicjowania; (4) zaradność – umiejętność samoorganizacji oraz samodzielnego rozwiązywania własnych problemów; (5) gotowość do uczenia się – czerpanie z własnych oraz cudzych doświadczeń, któremu towarzyszy pogłębiona refleksja oraz chęć doskonalenia się; (6) otwartość – dbałość o zachowanie różnorodności, tolerancja i równość wszystkich członków społeczności; (7) bezpieczeństwo; (8) solidarność (Grzęda 2010: 2–3). Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególnie istotne wydają się dwie cechy wskazane tu jako ostatnie. W powyższym modelu za bezpieczną uznaje się taką społeczność lokalną, która ma klarowny i zrozumiały system prawny oraz strukturę. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców jest wysokie, ponieważ znają oni dobrze wszystkie kluczowe elementy, na których opiera się funkcjonowanie ich społeczności (m.in. instytucje, współmieszkańców, relacje) i potrafią z nich korzystać w taki sposób, by przyczyniały się one do ich rozwoju. Z kolei solidarna społeczność lokalna jest wrażliwa na potrzeby ludzi oraz dysponuje odpowiednimi sieciami wsparcia. W jej ramach propaguje się „struktury wzajemnościowe oraz współodpowiedzialność obywateli za swoje otoczenie i współmieszkańców” (Grzęda 2010: 3). Wydaje się, że w przypadku takich bezpiecznych oraz solidarnych społeczności lokalnych, promujących proaktywność, samopomoc i postawy prospołeczne, ludzie częściej będą decydować się na interwencję w sytuacji nagłego zagrożenia zarówno jednostek, jak i całej społeczności oraz angażować się, poprzez inwestowanie swojego czasu lub środków finansowych, w długofalowe działania mające nieść pomoc osobom jej potrzebującym.

## III

Zaangażowanie członków lokalnej społeczności w różnorodne aktywności na jej rzecz (*community participation*) wiąże się z problematyką kapitału społecznego. Jak zauważa Sierocińska, chociaż kapitał społeczny jest pojęciem niejednoznacznym i bywa różnie definiowany, a jako koncepcja badawcza wciąż wymaga dopracowania, w szczególności metodologicznego, to pozwala na wyjaśnianie powodów, dla których społeczności rozwijają się nierównomiernie (2011: 69, 83). Autorka ta jest zdania, że udoskonalenie metod pomiaru kapitału społecznego może sprawić, iż stanie się on „cennym narzędziem, pozwalającym na badanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej, nieuchwytniej za pomocą innych metod badawczych” (Sierocińska 2011: 84). Woolcock, analizując literaturę oraz wyniki badań empirycznych poświęconych kapitałowi społecznemu, wskazuje, że w największym uproszczeniu koncepcja ta sprowadza się do zdroworozsądkowego stwierdzenia: „Nie jest ważne to, co wiesz, ale to, kogo znasz”<sup>1</sup> (2001: 2). Ludzie z otoczenia jednostki (członkowie rodziny, przyjaciele, znajomi, sąsiedzi itd.) stanowią kapitał, do którego może ona sięgnąć w razie konieczności, m.in. wtedy, gdy potrzebuje wsparcia finansowego lub emocjonalnego, szuka pracy, chce spędzić przyjemnie czas (Woolcock 2001: 3).

Robert Putnam w swojej znanej pracy *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych* (*Bowling alone: the collapse and revival of American community*) podkreśla, że kapitał społeczny dotyczy powiązań między jednostkami, czyli „sieci społecznych i norm wzajemności oraz wyrastającego z nich zaufania” (Putnam 2008: 33). Sieci społeczne opierają się nie tylko na kontaktach między ich członkami, ale również na zasadzie wzajemności. Szczególnie efektywnie funkcjonują te społeczności, w których jednostki podejmują działania na rzecz innych członków sieci, kierując się regułą wzajemności uogólnionej. Oznacza to, że ich działania nie są motywowane chęcią uzyskania natychmiastowej, określonej „rekompensaty” ze strony konkretnych osób, którym udzielana jest pomoc, ale przekonaniem, że w przyszłości ktoś inny zrobi coś dla nich (Putnam 2008: 37). Należy przy tym zauważyć, że chociaż kapitał społeczny wiąże się nie tylko z zyskami, ale również z ponoszeniem pewnych kosztów, a jego zewnętrzne rezultaty nie zawsze mogą zostać ocenione pozytywnie<sup>2</sup>, to

<sup>1</sup> W języku angielskim zdanie złożone: „*It's not what you know, it's who you know*”, zostało zbudowane w postaci dwóch paralelnych zdań składowych, zawierających ten sam czasownik *know*, który nie ma w języku polskim odpowiednika oddającego obydwa jego znaczenia „wiedzieć coś” i „znać kogoś”.

<sup>2</sup> Kapitał społeczny może służyć do osiągania antyspołecznych celów zarówno przez jednostki kierujące się egoistycznymi pobudkami, jak i przez grupy wykorzystujące sieci społecznych powiązań do realizacji celów niepożądanych czy wręcz przestępczych (np. przez gangi, mafię; por. Putnam 2008: 39).

samo istnienie sieci społecznych jest korzystne dla ich członków (Putnam 2008: 38–39; Woolcock 2001: 3). Jak dowodzą liczne badania prowadzone w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, osoby, które są lepiej „powiązane” z innymi członkami społeczności, mają większe szanse na znalezienie pracy czy mieszkania oraz są zdrowsze i bardziej zadowolone z życia (Woolcock 2001: 5).

Kapitał społeczny odnosi się nie tylko do pojedynczych osób, ale także do grup oraz wspólnot, do których one należą – „ma zarówno aspekt indywidualny, jak i zbiorowy – oblicze prywatne i publiczne” (Putnam 2008: 35). Dokonując przeglądu literatury na temat kapitału społecznego, Woolcock zauważa, że społeczności charakteryzujące się występowaniem gęstych sieci powiązań pomiędzy ich członkami, a co za tym idzie wyższym kapitałem społecznym, z większą łatwością radzą sobie z takimi wyzwaniami, jak ubóstwo czy rozwiązywanie konfliktów, chętniej podejmują nowe inicjatywy, charakteryzują się lepszymi mechanizmami nieformalnej kontroli (2001: 3–4). Z kolei Putnam wśród istotnych pozytywnych skutków związanych z istnieniem kapitału społecznego na poziomie ponadindywidualnym wymienia: wspieranie się nawzajem przez członków społeczności, zaufanie między nimi, gotowość do współdziałania oraz większą efektywność instytucji funkcjonujących w ramach danej wspólnoty (2008: 39).

Jak twierdzi Coleman, kapitał społeczny ma charakter produktywny i umożliwia osiągnięcie celów, które bez niego nie byłyby możliwe do zrealizowania (1988: S98). W przypadku wspólnot sprzyja on podejmowaniu przez jej członków różnorodnych działań. Sięgają oni do zasobów istniejących w swojej społeczności, by realizować interesy indywidualne oraz zbiorowe. Ze wzrostem kapitału społecznego danej wspólnoty lokalnej zwiększa się aktywność mieszkańców oraz poprawia jakość ich życia (por. Coleman 1988: S100–S101, S118). Zaangażowanie osób należących do danej społeczności, będące wyrazem jej kapitału społecznego, może przybierać różnorodne formy i polegać m.in. na:

- podejmowaniu określonych działań na rzecz wspólnoty (takich jak: włączanie się w wolontariat czy tworzenie lokalnych organizacji pozarządowych lub innych, mniej sformalizowanych grup oraz uczestniczenie w podejmowanych przez nie akcjach),
- poczuciu przynależności do wspólnoty,
- gotowości do podejmowania inwestycji (nie tylko pieniężnych) na rzecz rozwoju wspólnoty,
- przekonaniu, że wspólnota stanowi własność wszystkich jej członków i wszyscy oni są za nią odpowiedzialni,
- angażowaniu się we współpracę z innymi członkami wspólnoty, mającą na celu rozwiązywanie występujących w niej problemów,
- współpracy z władzami lokalnymi i krajowymi (Grillo i in. 2010: 452).

## IV

Grillo i in. (2010) przeanalizowali badania poświęcone identyfikacji czynników wpływających na zaangażowanie społeczne (*civic engagement*) i podzielili je na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczone zostały przyczyny z tzw. poziomu indywidualnego (*individual level explanations*) – koncentrują się one przede wszystkim na roli elit w rozwijaniu sieci społecznych oraz indywidualnych motywacjach, sprawiających, że ludzie przyłączają się do owych sieci. W drugiej grupie znalazły się przyczyny z tzw. poziomu strukturalnego (*structural level explanations*), które odwołują się do takich kwestii, jak wartości, normy i zasoby materialne danej społeczności (Grillo i in. 2010: 453–456).

Na poziomie indywidualnym podstawowym czynnikiem sprzyjającym aktywności społecznej jest wzajemne zaufanie pomiędzy członkami wspólnoty. Badania dowodzą, że osoby darzące innych uczestników życia społeczności większym zaufaniem, chętniej podejmują interakcje, także w sytuacjach, w których wiąże się to z ponoszeniem pewnych kosztów. Gdy rośnie liczba opartych na wzajemnym zaufaniu interakcji między członkami społeczności, pomnożeniu ulega jej kapitał społeczny, a mieszkańcy są bardziej skłonni do podejmowania bezinteresownych działań mających służyć innym jednostkom oraz całej wspólnocie. Społecznemu zaangażowaniu sprzyja również koncentracja członków wspólnoty na ich własnej społeczności, a także dynamika relacji z innymi wspólnotami – w przypadku napięć we wzajemnych stosunkach czy zagrożeń ze strony innych grup, członkowie danej społeczności będą chętniej włączali się w przedsięwzięcia na jej rzecz. Elementem o istotnym znaczeniu jest także sytuacja społeczno-ekonomiczna danej społeczności i jej zasoby materialne. Jeżeli pomiędzy mieszkańcami występują nierówności lub przynajmniej część z nich mierzy się z problemem ubóstwa, kapitał społeczny wspólnoty maleje, ograniczeniu ulegają interakcje, a ludzie są mniej chętni do angażowania się w przedsięwzięcia na rzecz społeczności. Kapitał społeczny może również zmniejszać się wtedy, gdy we wspólnocie zabraknie elit – liderów, którzy decydują o narracjach obowiązujących w danej społeczności (stanowią tzw. *storytelling community resources*). W miejscowościach, gdzie istniejące sieci społeczne są kierowane przez elity, dysponujące odpowiednim zasobem wiedzy oraz sięgające w swych narracjach do argumentów odpowiadających na potrzeby członków społeczności i starające się zachęcić ich do dialogu na temat wspólnych spraw, mieszkańcy mają większe poczucie sprawczości oraz częściej i chętniej podejmują aktywności społeczne (por. Grillo i in. 2010: 453–455).

Z kolei do wyróżnionej przez Grillo i in. (2010) poziomu strukturalnego zaliczają się pewne makroczynniki wpływające na zachowania ludzi oraz sposób postrzegania przez nich świata. Do przyczyn, które mogą sprawiać, że mieszkańcy danej miejscowości mniej czasu poświęcają na działalność na

rzecz społeczności, należy z jednej strony rozwój nowoczesnych technologii, w szczególności upowszechnienie się takich środków masowego przekazu jak telewizja czy internet, z drugiej natomiast przemiany ekonomiczne destabilizujące społeczność lokalną, przejawiające się w postępującej prywatyzacji oraz zmniejszaniu się mienia wspólnego. Ważną rolę odgrywają tu również przemiany społeczne polegające na zwiększającym się rozdźwięku między aktywistami działającymi w ramach organizacji społecznych<sup>3</sup> a przeciętnymi obywatelami. Aktywiści często koncentrują się na problemach szczególnie drastycznych czy kontrowersyjnych lub dotyczących tylko niewielkiej części danej społeczności (np. na działaniach na rzecz grup dyskryminowanych), co może sprawiać, że część członków wspólnoty nie będzie utożsamiała się z podejmowanymi przez nich działaniami. Ponadto, z uwagi na to, że organizacje społeczne coraz częściej mają charakter profesjonalny i opierają swoją działalność na sposobach postępowania wypracowanych w biznesie (np. są zarządzane przez posiadających odpowiednie kwalifikacje menadżerów), członkowie społeczności świadomi tego, że i tak nie będą mieli wpływu na podejmowane decyzje, mogą rzadziej bezpośrednio angażować się w podejmowane przez nie działania (por. Grillo i in. 2010: 455–456).

Ponadto Grillo i in. (2010) zwracają uwagę, że stopień społecznego zaangażowania jednostek jest powiązany z poziomem satysfakcji związanej z miejscem, które się zamieszkuje i z tym, co oferuje ono mieszkańcom (*residential satisfaction*). Podkreślają oni, że osoby zadowolone ze swojego miejsca zamieszkania oraz z istniejących w nim udogodnień czują się bardziej związane z lokalną społecznością, co zwiększa ich gotowość do angażowania się w działania na jej rzecz. Osoby takie charakteryzują się zwykle wyższą samooceną oraz lepszym samopoczuciem, co z kolei przekłada się na wzrost prawdopodobieństwa, że będą one decydowały się na wchodzenie w interakcje społeczne oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z innymi (Grillo i in. 2010: 456–457). Z badań przeprowadzonych przez wspomnianych naukowców wynika, iż poprawa warunków życia mieszkańców poprzez tworzenie miejsc, w których mogą oni spotykać się z innymi członkami danej społeczności, sprzyja promowaniu społecznego zaangażowania. Podobny skutek może przynieść podjęcie działań na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych oraz poszerzenia, ulepszenia i dostosowania do rzeczywistych potrzeb mieszkańców oferty tworzonej przez samorządy z myślą o członkach danej społeczności lokalnej (m.in. zapewnienie łatwiejszego dostępu do infrastruktury, zarówno urzędów publicznych, jak i miejsc służących rekreacji czy sprzyjających spotkaniom różnych członków

---

<sup>3</sup> Przez pojęcie organizacji społecznej rozumiane są różnorodne podmioty podejmujące działania na rzecz lub w ramach danej społeczności, m.in. organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze czy pozarządowe.

społeczności; różnicowanie rodzajów aktywności, które mogą być podejmowane przez mieszkańców danej okolicy). Należy przy tym zauważyć, że działania tego typu będą sprzyjały nie tylko zwiększaniu ogólnego poziomu społecznego zaangażowania, ale również mogą sprawić, że grupy mieszkańców wcześniej niezaangażowane czy defaworyzowane zaczną włączać się w działania na rzecz danej społeczności lokalnej (por. Grillo i in. 2010: 459, 461).

Do podstawowych przejawów społecznego zaangażowania zalicza się członkostwo w różnorodnych organizacjach społecznych, formalnych i nieformalnych grupach, stowarzyszeniach czy klubach. Należy jednak podkreślić, że bycie członkiem jednego z takich podmiotów nie jest równoznaczne z rzeczywistym udziałem w jego działalności. Putnam w rozważaniach dotyczących tego rodzaju przejawów obywatelskiego zaangażowania zauważa, że formalnemu członkostwu nie zawsze towarzyszy autentyczna aktywność społeczna: „To nie tylko nominalna przynależność do organizacji, ale aktywne i pełne oddanie członkostwo ma rzeczywiste znaczenie z punktu widzenia kapitału społecznego i zaangażowania obywatelskiego” (2008: 98). Do elementarnych form czynnego udziału w organizacjach społecznych należą: pełnienie jakichkolwiek funkcji, np. w ich organach statutowych, uczestniczenie w zebraniach i spotkaniach, a także poświęcanie czasu na ich rzecz, np. organizowanie i przeprowadzanie określonych przedsięwzięć. Gdy mieszkaniec ogranicza swoją aktywność na tych polach, zmniejsza się stopień jego integracji z daną organizacją działającą na rzecz wspólnoty, a często w konsekwencji z samą wspólnotą. Ponadto zmniejszaniu integracji jednostek ze strukturą społeczną będą sprzyjały takie czynniki, jak: rzadsze podejmowanie aktywności towarzyskich (przyjacielskich czy sąsiedzkich), zmniejszanie się przynależności do dobrowolnych organizacji formalnych (np. klubów i stowarzyszeń), spadek udziału w praktykach religijnych (por. Putnam 2008: 99–104).

Członkowie wspólnot charakteryzujących się silnymi więziami społecznymi, a co za tym idzie wyższym kapitałem społecznym, są zwykle lepiej zintegrowani ze społecznością lokalną<sup>4</sup> i mają na co dzień wiele okazji, by brać udział w różnych przejawach jej życia, np. mogą uczestniczyć w różnorodnych formach wolontariatu, a także odczuwają większą solidarność ze współmieszkańcami. Wszystkie te czynniki zwiększają prawdopodobieństwo, że będą oni angażowali się w działania na rzecz dobra wspólnego oraz rzadziej podejmowali zachowania niepożądane (Jones 2006: 252). Z kolei niski poziom integracji mieszkańców, ich niewielkie zaangażowanie w działania lokalne oraz nieliczne

---

<sup>4</sup> Wśród czynników sprzyjających większej integracji społecznej jednostki Jones wymienia m.in. rosnącą liczbę lat przeżytych w danej społeczności, spędzanie większej ilości czasu z innymi jej członkami, członkostwo w lokalnych organizacjach społecznych oraz uczestniczenie w ich spotkaniach i działaniach, udział w praktykach religijnych (2006: 255).



organizacje społeczne funkcjonujące na danym obszarze należą do istotnych czynników wpływających na obniżanie się poziomu bezpieczeństwa w tym miejscu. Zdaniem Sampsona do wzrostu zagrożenia danej wspólnoty lokalnej przestępczością oraz przemocą przyczynia się nikła partycypacja społeczna, której często towarzyszą takie zjawiska, jak: anonimowość członków społeczności, rzadka sieć kontaktów między nimi, niewielka kontrola miejsc publicznych, słabe zaplecze organizacyjne (Sampson i Morenoff 1997 oraz Sampson 1995 za: Putnam 2008: 502–503). Badacze już w latach 60. XX wieku zaczęli zauważać, że to właśnie kapitał społeczny „najbardziej odróżnia bezpieczne i zorganizowane miasta od miast niebezpiecznych i niezorganizowanych” – jego wysoki poziom znajduje odzwierciedlenie w niższym poziomie przestępczości, niski zaś – w dezorganizacji społecznej, która sprzyja występowaniu zachowań niepożądanych (Putnam 2008: 503–504, 510). Podsumowując wyniki różnych badań, Putnam podkreśla, że więzi społeczne, nieformalna kontrola społeczna, zaufanie między mieszkańcami, postawy altruistyczne, jak również działanie w organizacjach społecznych i aktywność na rzecz wspólnoty odgrywają istotną rolę w obniżaniu poziomu przestępczości w danym miejscu (2008: 512–513).

Ważnym przejawem społecznego zaangażowania jest również wolontariat „nieformalny” oraz filantropia. Wolontariat „nieformalny”<sup>5</sup> (zwany dalej wolontariatem) definiuje się jako „poświęcanie swojego czasu lub pracę bez wynagrodzenia na rzecz osób spoza rodziny i kręgu znajomych lub też na rzecz swojego otoczenia (społeczności lokalnej, sąsiedztwa, miejscowości)”, w którym nie pośredniczą organizacje społeczne (Adamiak 2014: 5). Przez pojęcie filantropii rozumie się natomiast przekazywanie na rzecz organizacji społecznych lub za ich pośrednictwem darów rzeczowych oraz pieniędzy (Adamiak 2014: 5). Obie te formy aktywności wiążą się z gotowością jednostek do niesienia pomocy. Są one ponadto uznawane za istotny wskaźnik kapitału społecznego, gdyż istniejące w danej wspólnocie sieci społeczne sprzyjają „tworzeniu kanałów”, które pozwalają mieszkańcom „zachęcać się nawzajem do dobrych uczynków”, a także wzmacniają normy społeczne sprzyjające „myśleniu o dobru innych” (Putnam 2008: 196–197).

Wolontariat jest zwykle łączony wprost z aktywnym angażowaniem się w życie danej społeczności, co powoduje, iż sprzyja mu wchodzenie w częstsze bezpośrednie interakcje ze współmieszkańcami. Z kolei filantropię, która jest bardziej uzależniona od posiadanych zasobów materialnych, zwykle utożsamia

---

<sup>5</sup> Przeciwnieństwem wolontariatu „nieformalnego” jest wolontariat „formalny”, polegający na nieodpłatnej pracy lub poświęcaniu swojego czasu na rzecz organizacji społecznych lub w ramach podejmowanych przez nie działań (Adamiak 2014: 5). W niniejszym opracowaniu pojęcie wolontariatu rozumiane jest jako wolontariat „nieformalny”, wolontariat „formalny” określany jest natomiast opisowo jako zaangażowanie w działania organizacji społecznych.

się z okazywaniem zainteresowania sprawami wspólnoty poprzez finansowe wsparcie działań podejmowanych przez innych jej członków (Jones 2006: 250–251). Z badań Jones, która zajmowała się analizą czynników sprzyjających angażowaniu się w wolontariat i filantropię, wynika, że liczba godzin, którą jednostka poświęca na pracę jako wolontariusz, jest tym większa, im silniejsze są więzi społeczne w danej wspólnocie, a co za tym idzie, im bardziej jest ona zintegrowana. Osoby, które nawiązują więcej bezpośrednich kontaktów z innymi, spędzają więcej czasu z rodziną, przyjaciółmi czy sąsiadami oraz włączają się w działalność większej liczby organizacji społecznych, chętniej angażują się w działania na rzecz społeczności oraz aktywnie dbają o wspólne zasoby. W przypadku filantropii więzi społeczne również odgrywają pewną rolę, jednakże, jak podkreśla Jones, ilość środków przeznaczonych na cele charytatywne w największym stopniu zależy od wysokości dochodów oraz od wykształcenia jednostki – im więcej ona zarabia i im lepiej jest wykształcona, tym chętniej przekazuje swoje pieniądze na pomoc innym. Ponadto pozytywny wpływ na filantropię mają normy społeczno-kulturowe obligujące do pomagania – osoby przekonane o tym, że wspieranie innych jest konieczne i słuszne, nie tylko chętniej przeznaczają część swoich środków na działalność charytatywną, ale również wpłacają na ten cel większe kwoty (por. Jones 2006: 257–261).

Przeprowadzone w 2013 roku badania *Aktywność społeczna Polek i Polaków* wykazały, iż podejmowanie działań w ramach wolontariatu „formalnego” oraz „nieformalnego” wiąże się z częstszą działalnością filantropijną, większą wiarą w sens współpracy z innymi oraz w to, że w razie potrzeby inni też udzielą pomocy, a także z silniejszym zaufaniem wobec obcych (Adamiak 2014: 7). Wydaje się zatem, że zachęcanie mieszkańców do tego rodzaju aktywności będzie sprzyjało rozwojowi społeczności lokalnej oraz wzmocnieniu istniejących w niej więzi społecznych. W rezultacie może to wpływać na podniesienie poziomu jakości życia mieszkańców, w tym poprawę bezpieczeństwa, np. poprzez rozbudowanie systemu nieformalnej kontroli społecznej czy też wzmocnienie gotowości do reagowania na zagrożenia i do podejmowania innych działań prospołecznych, będące rezultatem tego, że mieszkańcy lepiej się znają, darzą się zaufaniem oraz czują się odpowiedzialni za siebie nawzajem.

Należy podkreślić, że związki między wolontariatem i filantropią a zaangażowaniem społecznym mają dwojaki charakter – z jednej strony większe zaangażowanie społeczne będzie zachęcało do włączania się w wolontariat i filantropię, z drugiej natomiast praca w charakterze wolontariusza oraz przeznaczanie części swoich dochodów na cele charytatywne to aktywności, które sprzyjają braniu udziału w kolejnych przedsięwzięciach na rzecz wspólnoty. Dobrze ilustruje to Putnam, twierdząc, że: „zaangażowanie się w wolontariat skłania do jeszcze większego zaangażowania się w wolontariat, zarówno formalny, jak i nieformalny” (2008: 207). Wynika to przede wszystkim z faktu, iż

wolontariusze, a także, choć w mniejszym stopniu, filantropi, częściej wchodzą w interakcje z innymi, a ich sieć kontaktów społecznych jest znacznie bardziej rozbudowana. W rezultacie dysponują oni większą wiedzą o problemach danej społeczności oraz jej potrzebach, czują się z nią bardziej związani, jak również są częściej zapraszani do kolejnych projektów czy akcji podejmowanych na jej rzecz (Jones 2006: 261–262). Biorąc pod uwagę pozytywną korelację pomiędzy mocnymi więziami społecznymi a większym zaangażowaniem społecznym, jedną z metod służących zachęceniu mieszkańców danej wspólnoty lokalnej do podejmowania aktywności dla dobra wspólnego może stać się umożliwienie im lepszego poznania się oraz wymiany poglądów poprzez stwarzanie okazji do częstszych spotkań, np. w ramach lokalnych imprez czy też dzięki odpowiedniemu zorganizowaniu przestrzeni publicznej.

## V

Rozwojowi wspólnot lokalnych sprzyjają działania służące wzmacnianiu ich zasobów, takich jak struktura społeczna oraz jakość relacji społecznych, umożliwiających „jak najszerszą partycypację obywatelską mieszkańców w sprawach dotyczących ich miejsca zamieszkania” (Lewenstein 2010: 31). Istnieją cztery podstawowe strategie, które mogą być wykorzystywane w programach społecznych w celu budowania zasobów lokalnych:

- organizowanie społeczności wokół konkretnych problemów (*community organizing*) – jest to zwykle pierwsze stadium rozwijania zasobów lokalnych we wspólnotach, które charakteryzują się niskim kapitałem społecznym; polega ono na tym, że mieszkańcy wspólnie identyfikują problemy społeczności oraz związane z nimi potrzeby, proponują sposoby poradzenia sobie z nimi, gromadzą niezbędne do tego środki i podejmują próby trwałego rozwiązania tych problemów,
- rozwój podstaw organizacyjnych społeczności (*organizational development*) poprzez tworzenie nowych oraz wspieranie już funkcjonujących instytucji, które zajmują się spełnianiem różnorodnych potrzeb wspólnoty; istotne jest zwłaszcza to, by w ramach społeczności lokalnej działał rozbudowany sektor organizacji pozarządowych koncentrujących się na jej rozwoju (np. agencje rozwoju lokalnego czy inkubatory przedsiębiorczości),
- kształtowanie przywództwa w społeczności (*leadership development*) poprzez identyfikowanie oraz szkolenie nowych liderów, którzy będą kierowali grupami obywatelskimi, lub poprzez nawiązywanie relacji między władzami lokalnymi a liderami już działającymi w społeczności; szczególnie

skuteczne z punktu widzenia rozwoju zasobów lokalnych jest tworzenie struktur zarządzających społecznością, w których skład wchodzi zarówno przedstawiciele władz samorządowych, jak i aktywiści reprezentujący społeczeństwo obywatelskie,

- tworzenie partnerstw (*partnerships and organizational network development*), czyli lokalnych koalicji oraz mniej lub bardziej sformalizowanych grup, których członkowie (np. przedstawiciele różnych instytucji istniejących w danej społeczności) współpracują na rzecz rozwiązania konkretnych problemów; strategia ta wymaga „pewnej dojrzałości obywatelskiej społeczności lokalnej”, do której przejawów zalicza się m.in. odpowiednią strukturę organizacyjną oraz wcześniejsze doświadczenia członków wspólnoty w zakresie samoorganizacji (por. Lewenstein 2010: 32–33).

Jak zauważa Jordan (2013), budowanie i rozwijanie lokalnych partnerstw opiera się na wykorzystywaniu istniejącej w społeczności sieci powiązań między różnymi podmiotami, np. samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi, związkami wyznaniowymi, lokalnymi aktywistami oraz społecznie odpowiedzialnymi przedsiębiorstwami. Lokalne partnerstwa bez względu na to, czy mają charakter formalny czy nieformalny, cechują się dobrowolnym udziałem różnych instytucji, które na zasadach równouprawnienia łączą swoje wysiłki dla ustalania celów oraz rozwiązywania lokalnych problemów pojawiających się w obszarze ich wspólnych zainteresowań (Jordan 2013: 16). Za etap pośredni prowadzący do tworzenia szerokich lokalnych partnerstw uznaje się platformy, fora czy rady, które są „przestrzenią wymiany poglądów z zapewnieniem równości różnorodnym ludziom, grupom, sektorom”, a także stwarzają możliwość „podejmowania pierwszych wspólnych inicjatyw” (Jordan 2013: 16; tłum. wł.).

Z punktu widzenia podnoszenia poziomu bezpieczeństwa danej społeczności lokalnej tworzenie interdyscyplinarnych, międzyinstytucjonalnych ciał zajmujących się tą problematyką wydaje się szczególnie istotne. Należy przy tym podkreślić, że aktywną rolę w takich podmiotach powinni odgrywać sami mieszkańcy. Lokalne rady czy fora na rzecz bezpieczeństwa, w których uczestniczą obywatele, świadczą zwykle o wysokim kapitale społecznym danej wspólnoty oraz o dużym zaangażowaniu członków społeczności w działania na jej rzecz. Tego rodzaju podmioty mają przede wszystkim charakter doradczy, podczas regularnych spotkań ich członkowie analizują sytuację w danej miejscowości i identyfikują problemy dotyczące bezpieczeństwa oraz podejmują dialog lub współpracę z odpowiednimi lokalnymi instytucjami w celu trwałego rozwiązania tych problemów. Działania różnorodnych lokalnych ciał doradczych zrzeszających mieszkańców są skuteczniejsze, gdy mają oni dostęp do wiedzy eksperckiej oraz odpowiedniego wsparcia technicznego i organizacyjnego. Pozwala im to na formułowanie trafniejszych propozycji postępowania, które mogą zostać zastosowane w praktyce w danej społeczności (por. Busenberg 2000: 580).

Szczególna rola w zapewnianiu udziału lokalnych forów obywatelskich w działaniach na rzecz bezpieczeństwa przypada policji, która zwykle inicjuje i prowadzi większość tego rodzaju aktywności. Wśród czynników warunkujących efektywność współpracy na rzecz bezpieczeństwa między policją a takimi podmiotami można wymienić stopień zaangażowania obu stron, wzajemne zaufanie oraz odpowiednią komunikację. Opisany przez Ransom i Wei (2017), realizowany przez nowojorską policję w 2008 roku projekt służący zwiększaniu aktywności obywateli podejmowanej w ramach istniejących od 1943 roku przy poszczególnych okręgach policyjnych rad społecznych (*community precinct councils*) pokazuje, że poprawa współpracy między policją a mieszkańcami może zostać osiągnięta poprzez udoskonalenie sposobów komunikacji oraz zbliżenie policjantów i członków społeczności lokalnej. W ramach tego projektu z okręgowych rad społecznych starano się uczynić podmioty lepiej rozpoznawalne (m.in. poprzez unowocześnienie ich stron internetowych, kampanię promocyjną) oraz dostępne większej liczbie mieszkańców (m.in. próbowano rotacyjnie zmieniać miejsca, w których odbywają się spotkania rad, publikowano materiały w językach mniejszości narodowych zamieszkujących dany obszar). Policja dbała o usprawnienie swojej współpracy z radami społecznymi także poprzez zautomatyzowanie i przyspieszenie procesu wymiany informacji oraz zachęcanie liderów poszczególnych rad do wymieniać się doświadczeniami i dobrymi praktykami (np. w ramach okrągłych stołów). Ponadto w celu wzmacniania zaufania między wspólnotą lokalną a policją przedstawiciele tej formacji prowadzili spotkania tematyczne dla przedstawicieli lokalnego biznesu czy związków wyznaniowych, a także swoją akademię policyjną dla zwykłych obywateli – sześciotygodniowy kurs, w którego trakcie mogli oni lepiej poznać zadania i funkcje policji. Rezultatem wszystkich tych działań było zwiększenie aktywności okręgowych rad społecznych i zaangażowania mieszkańców w działania na rzecz bezpieczeństwa oraz polepszenie się relacji pomiędzy członkami wspólnot lokalnych a policją (por. Ransom i Wai 2017: 263 i n.).

Przykładem dobrej praktyki w zakresie budowania partnerstw na rzecz bezpieczeństwa między społecznością lokalną a policją, pokazującym, jak różnorodne możliwości wiążą się z tym rodzajem współpracy, jest program *When my neighbour is safe – I am safe*<sup>6</sup>. Był on w latach 2009–2013 realizowany w regionie kowieńskim na Litwie. Głównym celem tego zainicjowanego przez policję projektu było propagowanie wśród członków lokalnej społeczności idei tworzenia tzw. bezpiecznych sąsiedztw (*safe neighbourhoods*). Podczas jego realizacji starano się dotrzeć do jak najszerszego grona mieszkańców i przekazać

---

<sup>6</sup> Dobra praktyka została opisana na podstawie zgłoszenia konkursowego Litwy z roku 2010 do nagrody European Crime Prevention Award przyznawanej przez EUCPN (por. EUCPN 2010b).

im wyczerpujące informacje na temat budowania bezpiecznych sąsiedztw, w szczególności organizowania grup sąsiedzkich, które zajmowałyby się monitorowaniem najbliższej okolicy oraz podejmowaniem odpowiednich działań prewencyjnych. Dużą wagę przywiązywano do szczegółowego informowania o projekcie tych członków społeczności, którzy przyjmowali bierną postawę i wydawali się niezainteresowani działaniami na rzecz lokalnego bezpieczeństwa. Realizacja zaplanowanych działań została poprzedzona zdiagnozowaniem potrzeb lokalnej społeczności – policjanci podczas specjalnie zorganizowanych spotkań z mieszkańcami starali się lepiej poznać ich problemy oraz oczekiwania, a następnie na ich podstawie wyznaczać dla poszczególnych mniejszych wspólnot kierunki działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa (por. EUCPN 2010b).

Policja zachęcała mieszkańców do przejmowania części odpowiedzialności za bezpieczeństwo ich społeczności lokalnej oraz do podejmowania wraz z funkcjonariuszami tej służby oraz przedstawicielami lokalnych samorządów wspólnych inicjatyw w tym zakresie. Jedną z form aktywizacji mieszkańców było tworzenie grup sąsiedzkich działających na rzecz bezpieczeństwa (*crime stoppers*), które wraz z funkcjonariuszami patrolowały ulice, a także dbały o porządek publiczny i informowały policję o zaobserwowanych wykroczeniach czy przestępstwach, zwłaszcza w obrębie obszarów zidentyfikowanych jako szczególnie narażone na wystąpienie zagrożeń (*hot spots*). W czasie trwania projektu powstało 59 grup działających na rzecz bezpiecznych sąsiedztw (*safe neighborhood groups*), liczących od 5 do ponad 50 osób. Mieszkańcy samodzielnie decydowali, jaki obszar będą obejmowały działania danej grupy, oraz wybierali na jej koordynatora członka danej wspólnoty lokalnej cieszącego się szczególnie zaufaniem. Ponadto część osób zainspirowana działaniami na rzecz bezpiecznych sąsiedztw zdecydowała się przyłączyć do grup mających chronić mieszkańców (*self-protection groups*)<sup>7</sup>. Poza aktywizowaniem obywateli w ramach programu starano się inicjować tworzenie szerszych porozumień – podpisywano umowy o współpracy pomiędzy policją, różnymi instytucjami i organizacjami oraz wspólnotami lokalnymi biorącymi udział w projekcie. Zobowiązywano się w nich do wspólnego podejmowania działań mających służyć podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa lokalnej społeczności (por. EUCPN 2010b).

Należy zauważyć, że program *When my neighbour is safe – I am safe* oraz inicjatywy do niego podobne służą budowaniu formalnych i nieformalnych platform umożliwiających wspólne działania policji, członków społeczności,

---

<sup>7</sup> Mieszkańcy zaangażowani w działalność wskazanych w niniejszym akapicie grup podejmowali takie działania, jak m.in.: patrolowanie okolic swojego miejsca zamieszkania, pomoc policji w prowadzeniu działań prewencyjnych, rozdawanie członkom społeczności ulotek informujących o środkach mogących poprawić ich bezpieczeństwo, prowadzenie rozmów edukacyjnych z osobami, które naruszały porządek publiczny (por. EUCPN 2010b).



lokalnych instytucji oraz samorządu terytorialnego. Pozwalają one mieszkańcom wchodzić w pozytywne interakcje z policją oraz wzmacniają ich zaufanie do przedstawicieli tej służby. Ponadto projekty tego typu sprzyjają zaangażowaniu członków społeczności w lokalne działania na rzecz bezpieczeństwa, a także podnoszeniu poziomu ich świadomości oraz poczucia odpowiedzialności za bezpieczeństwo swoje i sąsiadów (por. EUCPN 2010b).

## VI

Jednym z najczęstszych problemów, z którym muszą mierzyć się społeczności lokalne, są różnorodne formy i przejawy przemocy. Bez względu na to, czy aktów przemocy doświadczają pojedynczy mieszkańcy, ich wybrane grupy czy większość członków wspólnoty, będą się one wiązały z negatywnymi konsekwencjami dla całej zbiorowości. Mieszkańcy okolic, w których często dochodzi do tego typu zdarzeń, unikają przebywania w miejscach publicznych oraz rzadziej wchodzi w interakcje z sąsiadami, co może prowadzić do społecznej izolacji, rozluźniania się więzi między członkami wspólnoty, a w rezultacie do zmniejszania się jej kapitału społecznego. Ponadto społeczności lokalne, które doświadczają szczególnie dotkliwych oraz regularnych aktów przemocy, są zagrożone marginalizacją. Osoby pochodzące z takich wspólnot mogą być przez współobywateli dyskryminowane ze względu na to, że wywodzą się z miejsc uważanych za szczególnie niebezpieczne czy „patologiczne”. Z uwagi na to, że przemoc jest zjawiskiem złożonym, które ma swoją genezę zarówno na poziomie indywidualnym, systemowym, jak i społecznym, zasadne wydaje się założenie, że przeciwdziałanie przemocy powinno mieć charakter kompleksowy, uwzględniać warunki istniejące w danej społeczności lokalnej oraz opierać się na zaangażowaniu różnych instytucji i podmiotów, w szczególności reprezentujących osoby, które doświadczają przemocy, stykają się z tym zjawiskiem lub są jego sprawcami (por. Bowen i in. 2004: 357).

W kontekście aktywności społecznej mieszkańców szczególną rolę w zapobieganiu przemocy w danej wspólnocie lokalnej odgrywa prewencja pierwotna (*primary crime prevention*), która sprzyja zapobieganiu przestępstwom oraz innym zachowaniom aspołecznym. Osiągnięciu tego celu służy minimalizowanie występujących w danym miejscu czynników sprzyjających popełnianiu czynów niepożądanych, a także wzmacnianie wspólnoty lokalnej oraz istniejących w jej ramach struktur społecznych (Australian Institute of Criminology 2003: 1). Waszkiewicz łączy prewencję pierwotną z instruktażową funkcją policji i podkreśla, że wiąże się ona z edukowaniem całego społeczeństwa na temat tego, jakie działania należy podejmować, by żyć bezpieczniej

(2015: 191). Skuteczność prewencji pierwotnej w danym miejscu w znacznym stopniu zależy od zaangażowania ogółu mieszkańców w działania o charakterze profilaktycznym, mające na celu eliminowanie z lokalnego środowiska, zarówno fizycznego, jak i społecznego, zjawisk sprzyjających podejmowaniu zachowań aspołecznych (Lab 2010: 49).

Znaczenie prewencji pierwotnej w przeciwdziałaniu przemocy w społecznościach lokalnych podkreśla Institute for Community Peace. Przedstawiciele tej amerykańskiej organizacji twierdzą, iż skuteczność tego rodzaju profilaktyki zależy od gotowości mieszkańców do angażowania się w działania mające na celu zmiany postaw oraz norm, które sprzyjają występowaniu przemocy. Społeczności lokalnej zostaje przypisana jedna z kluczowych ról w zapobieganiu przestępczości oraz innych zachowań aspołecznych, w związku z czym zaangażowanie społeczne mieszkańców i ich aktywność stają się środkiem niezbędnym do realizacji celów prewencyjnych w danym miejscu (por. Bowen i in. 2004: 357–358). Na podstawie projektów realizowanych z inicjatywy Institute for Community Peace w ośmiu wybranych społecznościach lokalnych opisany został model rozwoju społeczności lokalnej, ilustrujący kolejne działania wspólnoty, mające na celu zapobieganie przemocy. Proces zmiany rozpoczyna się od rozwijania w członkach lokalnej społeczności pewnych niezbędnych umiejętności (np. doskonalenie kompetencji komunikacyjnych mieszkańców, uczenie ich współpracy z innymi czy gromadzenie niezbędnych informacji), które pozwolą im określić przyczyny przemocy, zaproponować sposoby ich usunięcia oraz czynnie angażować się w działania służące osiągnięciu tego celu. Kształtowanie zachowań i postaw poszczególnych mieszkańców oraz wspólnoty lokalnej jako całości ma prowadzić do tworzenia takich programów i regulacji, które pozwolą zmienić stosunek społeczności do występującej w jej ramach przemocy, a także wypracować skuteczne rozwiązania związanych z nią problemów (por. Bowen i in. 2004: 359). W zaproponowanym modelu wyróżniono pięć następujących etapów:

1. Budowanie bezpieczeństwa (*creating safety*) – z uwagi na przyjęcie założenia, że zanim dana wspólnota lokalna skoncentruje się na zapobieganiu przemocy, musi uzyskać pewien minimalny poziom „fizycznego, emocjonalnego i psychologicznego bezpieczeństwa”, w pierwszej fazie procesu zmiany należy zająć się udoskonaleniem sposobu działania systemów oraz instytucji, które mają chronić mieszkańców, a także włączaniem ich przedstawicieli do tego procesu. Ponadto podczas projektów realizowanych w społecznościach lokalnych, w szczególności tych, których członkowie doświadczają szczególnie brutalnych form przemocy (np. wojny gangów, strzelaniny), na tym etapie uświadamia się mieszkańcom straty poniesione przez wspólnotę w wyniku aktów przemocy oraz zachęca się ich do podjęcia działań służących „gojeniu ran” (np. do organizacji marszów pamięci czy tworzenia murali upamiętniających ofiary).

2. Zrozumienie przemocy (*understanding violence*) – podczas tej fazy mieszkańcy gromadzą dane umożliwiające: dokładne zdefiniowanie problemu przemocy, z którym mierzy się dana wspólnota, określenie jego skali oraz związanych z nim potrzeb. Zebrane informacje będą stanowiły podstawę do stworzenia skonkretyzowanych strategii działania, służących z jednej strony zapobieganiu przemocy, z drugiej natomiast wzmacnianiu więzi społecznych oraz lepszej organizacji lokalnej społeczności.
3. Budowanie wspólnoty (*building community*) – podczas tego etapu zwiększa się liczba osób zaangażowanych w zapobieganie przemocy. Dotychczasowi liderzy zmiany powinni starać się mobilizować do działania kolejnych członków społeczności, stopniowo rozszerzać zakres odpowiedzialności spoczywającej na mieszkańcach oraz w celu zagwarantowania ciągłości procesu wyszukiwać i kształcić nowych liderów, którzy reprezentują różne grupy wiekowe. Ponadto w fazie tej członkowie wspólnoty lokalnej powinni zdać sobie sprawę, że podjęte dotąd działania, służące zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa „na ulicach”, nie przyniosą trwałych rezultatów, jeśli nie będą towarzyszyły im zmiany mające na celu przeciwdziałanie przemocy domowej.
4. Promowanie pokoju (*promoting peace*) – w czasie tej fazy mieszkańcy zdają sobie sprawę, że skuteczne zapobieganie przemocy jest możliwe tylko w społecznościach, które charakteryzują się odpowiednio wysoką średnią jakością życia oraz stale promują wartość, jaką jest pokój. Członkowie wspólnoty analizują czynniki, które mogą prowadzić do niechęci czy wrogości między nimi. Uświadomienie sobie różnic występujących między poszczególnymi jednostkami i grupami mieszkańców powinno stać się narzędziem służącym do zmiany norm społecznych oraz rozpowszechnionych przekonań sprzyjających konfliktom, a także do uczynienia z różnorodności, równości i tolerancji podstawowych zasad funkcjonowania danej społeczności.
5. Budowanie demokracji i sprawiedliwości społecznej (*building democracy and social justice*) – faza rozpoczyna się zwykle po kilku latach trwania procesu mającego służyć budowaniu społeczności lokalnej wolnej od przemocy. Na tym etapie mieszkańcy dostrzegają, że część przyczyn wywołujących tego rodzaju niepożądane zachowania wynika z norm, procedur czy regulacji narzuconych im przez państwo, którego są obywatelami. W rezultacie członkowie wspólnoty zdają sobie sprawę, że chcąc zapewnić sobie możliwość wpływania na przyjmowane „odgórnie” rozwiązania, muszą aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym kraju (por. Bowen i in. 2004: 360–362).

Jak pokazują rezultaty projektów realizowanych we współpracy z Inistitute for Community Peace, zorganizowane działania służące przeciwdziałaniu

przemocy, prowadzone zgodnie z powyższym modelem, mogą przynosić lokalnym wspólnotom wiele różnorodnych korzyści. Poza znaczącym zmniejszeniem się liczby aktów przemocy, ulepszona zostaje istniejąca w danej społeczności infrastruktura publiczna (np. tworzone są bezpieczne przestrzenie publiczne), rośnie liczba szczegółowych programów profilaktycznych służących prewencji zachowań aspołecznych (np. poprzez organizowanie czasu wolnego dzieciom i młodzieży, stwarzanie dorosłym możliwości rozwijania wiedzy czy kompetencji) oraz doskonalone są rozwiązania systemowe. Należy podkreślić, że efektywne przeciwdziałanie przemocy występującej w społecznościach lokalnych nie jest możliwe bez aktywnego udziału mieszkańców. Stwarzanie członkom wspólnoty możliwości włączania się w tego rodzaju przedsięwzięcia przekłada się natomiast na wzrost ich społecznego zaangażowania, przez co wpływa na większą trwałość i skuteczność stosowanych rozwiązań<sup>8</sup> (por. Bowen i in. 2004: 360–362).

Bardzo ważnym aspektem przeciwdziałania przemocy w społeczności lokalnej jest zachęcanie mieszkańców do aktywnego reagowania na obserwowane przez nich przestępstwa czy inne zachowania aspołeczne. Przykład dobrej praktyki łączącej w sobie różnego rodzaju działania prewencyjne<sup>9</sup> służące zwalczaniu konkretnego niepożądanego zjawiska występującego w wytypowanych wspólnotach stanowi chorwacki program *Together*<sup>10</sup>, realizowany w latach 2013–2015. Jego inicjatorem była policja, która w ramach projektu podjęła współpracę zarówno z instytucjami rządowymi, prokuraturą i sądami, jak również z sektorem pozarządowym, samorządami lokalnymi, mieszkańcami oraz przedsiębiorcami. Do nadrzędnych celów programu *Together* należało przeciwdziałanie zjawisku handlu ludźmi oraz identyfikowanie miejsc, w których dochodzi do tego rodzaju zdarzeń (*hot spots*). Cel ów starano się osiągnąć przede wszystkim poprzez działania edukacyjne i akcje informacyjne, a także propagowanie postaw proaktywnych oraz uwrażliwianie obywateli (por. EUCPN 2014).

Program był implementowany w społecznościach, które są szczególnie zagrożone handlem ludźmi, m.in. na obszarach przygranicznych; na wsiach, skąd

---

<sup>8</sup> O skuteczności zaproponowanego przez Institute for Community Peace modelu zmiany opartego na włączaniu całej społeczności lokalnej w działania służące przeciwdziałaniu przemocy może świadczyć fakt, że dwa lata po zakończeniu finansowania w siedmiu z ośmiu wspólnot lokalnych biorących udział w projekcie kontynuowano przynajmniej część zainicjowanych w trakcie jego trwania działań (por. Bowen i in. 2004: 362).

<sup>9</sup> Prezentowana dobra praktyka łączy prewencję pierwotną skoncentrowaną na usuwaniu przyczyn przestępczości z elementami skierowanej do potencjalnych ofiar i potencjalnych sprawców prewencji wtórnej oraz prewencji trzeciego stopnia, której podmiotami są ofiary i sprawcy rzeczywiście popełnionych czynów zabronionych.

<sup>10</sup> Dobra praktyka została opisana na podstawie zgłoszenia konkursowego Chorwacji z roku 2014 do nagrody European Crime Prevention Award przyznawanej przez EUCPN (por. EUCPN 2014).

wywodzi się większość ofiar; w wybranych miastach, gdzie ów proceder zwykle ma miejsce. W jego ramach podejmowano działania skierowane bezpośrednio do potencjalnych ofiar – służyły one przede wszystkim zwiększaniu ich wiedzy i świadomości zagrożenia, a także do członków lokalnych społeczności – miały one wzmacniać gotowość mieszkańców do włączania się w zwalczanie handlu ludźmi. W środowiskach miejskich szczególny nacisk został położony na działania prewencyjne, takie jak wczesne wykrywanie handlu ludźmi (zwłaszcza kobietami i dziećmi) przez osoby, które z uwagi na wykonywany zawód mają większe szanse na zetknięcie się z ofiarami, np. taksówkarzy, kierowców ciężarówek, pracowników stacji benzynowych, obsługę lotnisk oraz portów, właścicieli prywatnych firm tymczasowo zatrudniających cudzoziemców (por. EUCPN 2014).

Opisywana dobra praktyka została oparta na czterech komplementarnych modułach. W ramach pierwszego z nich – *Aktywni policjanci* (*Police officers be proactive*) – prowadzono szkolenia dla tych funkcjonariuszy, którzy z uwagi na rodzaj wykonywanych zadań lub miejsce, gdzie pełnią służbę, mogą mieć do czynienia z ofiarami handlu ludźmi. Policjanci pogłębiali swoją wiedzę dotyczącą metod czynnego przeciwdziałania temu zjawisku oraz reagowania na nie. Byli również przygotowywani do przekazywania zdobytych informacji i umiejętności pozostałym pracownikom jednostek, które reprezentowali. Moduł *Razem na rzecz społeczności* (*Together in community*) koncentrował się natomiast na tworzeniu w społecznościach lokalnych interdyscyplinarnych zespołów składających się z przedstawicieli wszystkich instytucji zaangażowanych w rozwiązywanie różnych problemów związanych z handlem ludźmi. W skład zespołów oprócz policjantów weszli przedstawiciele sądów, prokuratury, ośrodków zdrowia, ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, placówek edukacyjno-wychowawczych, organizacji pozarządowych itp. Jednym z zadań zespołów było prowadzenie szkoleń dotyczących handlu ludźmi skierowanych do osób, które z uwagi na wykonywany zawód mogą częściej mieć do czynienia z ofiarami. Trzeci moduł – *Wiedza to potęga* (*Knowledge is power*) – dedykowany był potencjalnym ofiarom handlu ludźmi. W jego ramach policjanci wraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych prowadzili działania edukacyjne dla osób z różnych grup ryzyka (np. bezrobotnych, pracowników sezonowych, absolwentów szkół zawodowych). Podczas zajęć posługiwali się oni specjalnie opracowanymi oraz dostosowanymi do potrzeb danej grupy pakietami edukacyjnymi<sup>11</sup>, wykorzystującymi m.in. takie pomoce naukowe i metody nauczania, jak zajęcia warsztatowe, prezentacje czy materiały filmowe. Ostatni moduł – *Nie bądź bierny* (*Don't be passive*) – służył uwrażliwianiu członków społeczności lokalnych na problem handlu ludźmi, w szczególności w miejscach, gdzie

<sup>11</sup> Pakiety edukacyjne były wykorzystywane także podczas zajęć prowadzonych w ramach modułu drugiego *Razem na rzecz lokalnej społeczności*.

występuje zwiększone prawdopodobieństwo spotkania ofiar lub sprawców tego przestępstwa. Działania podejmowane w ramach tego modułu miały na celu skłonienie mieszkańców do porzucenia roli biernego obserwatora na rzecz podejmowania działań społecznie odpowiedzialnych, sprzyjających wczesnemu wykrywaniu handlu ludźmi (por. EUCPN 2014).

Zadania realizowane w ramach programu *Together* miały z jednej strony na celu uświadamianie potencjalnym ofiarom handlu ludźmi ryzyka oraz informowanie ich o tym, jakie kroki powinny podjąć, by zapewnić sobie bezpieczeństwo. Z drugiej strony natomiast służyły zwiększeniu poczucia odpowiedzialności za przeciwdziałanie temu zjawisku zarówno wśród pracowników różnych instytucji, którzy w ramach swoich działań stykają się z problemem handlu ludźmi, jak i członków poszczególnych społeczności lokalnych. Wypracowany w ramach tej dobrej praktyki model postępowania pokazuje, w jaki sposób członkowie wspólnoty mogą być zachęceni do angażowania się w przeciwdziałanie konkretnemu zachowaniu aspołecznemu, które zagraża ich społeczności. Zaproponowane w nim rozwiązania sprzyjają wzmocnieniu więzi społecznych, a co za tym idzie poprawie bezpieczeństwa danej wspólnoty lokalnej (por. EUCPN 2014).

## VII

Członkowie wspólnot lokalnych nie tylko chcą być wolni od przestępstw i aktów przemocy, ale również pragną mieć pewność, że w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa dla ich zdrowia lub życia odpowiednia instytucja lub któryś ze współmieszkańców udzieli im pomocy. Z tego punktu widzenia istotne jest, by społeczność lokalna była dobrze zintegrowana, a jej poszczególni członkowie wiedzieli, w jaki sposób należy udzielić pomocy w wypadku typowych zagrożeń, które mogą wystąpić w danej miejscowości. Należy przy tym podkreślić, że chociaż sama kompetencja do udzielania pomocy jest elementem ważnym, to może nie wystarczyć. Istotne jest również, by mieszkańcy byli gotowi wziąć na siebie odpowiedzialność za sytuację i pomóc osobie potrzebującej. Świadczy o tym choćby przeprowadzone w latach 70. XX wieku klasyczne badania dotyczące gotowości przypadkowych świadków do reagowania na sytuacje niebezpieczne, na podstawie których Latané i Darley wykazali, że na proces podjęcia decyzji o interwencji składa się następujące pięć etapów: 1) dostrzeżenie zdarzenia, 2) zinterpretowanie zdarzenia jako wymagającego udzielenia pomocy, 3) przyjęcie na siebie odpowiedzialności – na tym etapie osoba uznaje, że to ona, a nie ktoś inny, powinna podjąć działanie, 4) posiadanie odpowiednich umiejętności, które pozwolą na udzielenie pomocy, 5) decyzja o pomocy i przystąpienie do jej udzielania (por. Aronson i in. 2012: 326–330; Zimbardo i Gerrig 2014: 764–767).



Proces podejmowania interwencji przez świadków zdarzeń niebezpiecznych dotyczy co do zasady sytuacji, która zagraża jednej lub kilku osobom. Przykład może tu stanowić decyzja o udzieleniu pomocy nieprzytomnemu mężczyźnie leżącemu na ulicy; krzyczącej kobiecie próbującej wyrwać się z uścisku towarzyszącej jej osoby czy też udzielenie pierwszej pomocy przedmedycznej uczestnikom wypadku drogowego. Jednakże należy pamiętać, że w przypadku społeczności lokalnych istotne jest także, by ich członkowie byli w razie potrzeby gotowi również angażować się w działania służące poprawie bezpieczeństwa całej społeczności. Takie interwencje mogą mieć zarówno charakter doraźny i być podejmowane w sytuacji kryzysowej, np. zaangażowanie się w pomoc mieszkańcom kamienicy, która spłonęła, czy osobom zamieszkującym tereny zalewowe w czasie powodzi, jak również długofalowy, np. uczestniczenie w pracach organizacji społecznych działających na rzecz wybranych aspektów lokalnego bezpieczeństwa.

Wszystkie wspomniane powyżej pożądane sposoby postępowania służą poprawie lokalnego bezpieczeństwa i należą do kategorii zachowań prospołecznych, która „obejmuje czynności zorganizowane tak, by podtrzymywać, chronić lub rozwijać interes innych podmiotów społecznych, tzn. osób, grup, społeczności i instytucji oraz przyczyniać się do ich dobra i rozwoju” (Reykowski 1986 za Adamska-Chudzińska 2008: 414). Warunkiem koniecznym podjęcia działań o charakterze prospołecznym jest bycie świadomym istnienia społecznych współzależności oraz odczuwanie empatii w stosunku do drugiego człowieka. Osoby przekonane o tym, że członkowie wspólnoty poprzez podejmowane działania wzajemnie na siebie wpływają oraz zdolne do postawienia się w sytuacji kogoś, kto potrzebuje pomocy, lepiej rozumieją innych i są bardziej skłonne do podejmowania działań na ich rzecz (Adamska-Chudzińska 2008: 414).

W literaturze podkreśla się, że chociaż empatia nie jest jedynym źródłem zachowań prospołecznych<sup>12</sup>, to jest blisko powiązana z ich podejmowaniem, a jej odczuwanie uznaje się za istotny wskaźnik, pozwalający przewidywać, że zostanie udzielona pomoc (Pavey i in. 2012: 681, 687; Telle i Pfister 2015: 154). W potocznym rozumieniu słowo „empatia” oznacza umiejętność przyjęcia perspektywy innej osoby znajdującej się w określonym położeniu – „wczuwania się w [jej] stan wewnętrzny (...) i przejęcie jej sposobu widzenia rzeczywistości” (Wiśniakowska 2008: 256). Chociaż w psychologii i innych naukach społecznych podjęto liczne próby zdefiniowania tego pojęcia, to większość z nich eksponuje właśnie ową zdolność współodczuwania. W tym kontekście szczególnie trafna wydaje się definicja zaproponowana przez de Vignemonta i Singer, którzy

---

<sup>12</sup> Wśród możliwych źródeł zachowań prospołecznych wymienia się także: uwarunkowania genetyczne, zasadę wzajemności, uczenie się norm społecznych, dobór naturalny, chęć maksymalizowania zysków oraz minimalizowania strat związanych z danym zachowaniem (tzw. teoria wymiany społecznej; por. Aronson i in. 2012: 315–318).

wskazują, że empatia pojawia się, gdy człowiek obserwujący lub wyobrażający sobie stan emocjonalny drugiej osoby, doświadcza dokładnie tego samego stanu emocjonalnego co ona i jest przy tym świadomy, że źródło jego emocji ma charakter zewnętrzny – wynikają one z tego, co odczuwa inna osoba (2013: 435).

Badania dotyczące empatii częściej skupiają się na negatywnych stanach emocjonalnych, w których współodczuwa się nieprzyjemne uczucia, takie jak smutek, ból, cierpienie czy strach. Należy jednak zauważyć, że poza tą tzw. empatią negatywną istnieje również empatia pozytywna, która charakteryzuje się współodczuwaniem pozytywnych stanów emocjonalnych, np. radości czy szczęścia (Telle i Pfister 2015: 155–156). Empatia negatywna wiąże się ze współczuciem dla drugiego człowieka, który znalazł się w sytuacji zagrożenia, co przekłada się na większą gotowość do udzielania mu pomocy oraz zmniejsza ryzyko, że świadek niebezpiecznej sytuacji nie zareaguje czy wręcz opuści miejsce zdarzenia (por. m.in. Stocks i in. 2009). Odczuwanie empatii pozytywnej wiąże się natomiast z przyjemnymi emocjami, które jednostka chce odczuwać jak najdłużej, np. gdy człowiek współodczuwa cudzą radość, jest bardziej skłonny do podejmowania działań służących podtrzymaniu dobrego samopoczucia. Będzie on chętniej korzystać z okazji do udzielenia pomocy zarówno osobie, która wywołała u niego ten stan, jak i innym ludziom, również zupełnie niezwiązanym z daną sytuacją, a także angażować się w działania prospołeczne. Warto przy tym podkreślić, że empatię pozytywną mogą wywołać nawet tak częste na co dzień sytuacje jak wysłuchanie dobrych wieści, otrzymanie niespodziewanego, niewielkiego подарunku, a nawet czyjś uśmiech (por. Telle i Pfister 2015: 156, 158).

Empatia i wynikające z niej zachowania prospołeczne mają znaczenie nie tylko na poziomie indywidualnym, odgrywają także ważną rolę w harmonijnym funkcjonowaniu społeczności lokalnej, przekładają się bowiem na wzmocnienie więzi społecznych w danej wspólnotie. To z kolei sprawia, że społeczność staje się bardziej zintegrowana, rośnie zrozumienie, a co za tym idzie zaufanie między mieszkańcami (Diener i Oishi 2005: 163–164). W rezultacie koło się zamyka, a członkowie społeczności stają się bardziej empatyczni oraz chętniej angażują się w udzielanie pomocy innym i w realizację celów ważnych z punktu widzenia całej wspólnoty lokalnej. Zacieśnianiu więzi międzyludzkich sprzyja orientacja na relacje wspólnotowe (*communal relationship orientation*), w których jednostka czuje się zobowiązana do podejmowania działań mających przynieść korzyść osobom jej bliskim (np. członkom rodziny czy przyjaciołom), nie oczekując przy tym uzyskania w zamian żadnych skonkretyzowanych, natychmiastowych korzyści<sup>13</sup> (Clark i in. 1986: 333).

---

<sup>13</sup> Przeciwnieństwem relacji wspólnotowych są relacje wymiany (*exchange relationships*), w których jednostka działa na korzyść drugiej osoby w zamian za uzyskanie równoważnych korzyści dla siebie (Clark i in. 1986: 333).

Promowanie relacji wspólnotowych ma zatem szczególne znaczenie w kontekście społeczności lokalnych, ponieważ sprzyja okazywaniu troski i zrozumieniu innych oraz podejmowaniu działań służących poprawie ich sytuacji, w tym udzielaniu bezinteresownej pomocy. Z tego powodu, chcąc zwiększyć częstotliwość występowania różnorodnych zachowań prospołecznych wśród mieszkańców, należy zadbać o podkreślanie elementów wskazujących na bliskie zależności pomiędzy nimi oraz koncentrować się na tym, co ich łączy, np. na powszechnie podzielanych planach, aspiracjach czy potrzebach. Wzmacnianie poczucia wspólnoty może sprawić, że członkowie danej społeczności lokalnej będą uznawać siebie nawzajem za osoby bliskie, a to będzie sprzyjało nawiązywaniu przez nich relacji, w których, jak to określili Clark i in., nie trzeba prowadzić rachunku nakładów poniesionych na rzecz współmieszkańców, ponieważ działania na korzyść osób uznawanych za bliskie są podejmowane w odpowiedzi na ich potrzeby oraz z troski o ich dobrobyt (1986: 333).

Do osiągnięcia powyższego celu przydatne jest promowanie w społeczności lokalnej idei bezinteresownego udzielania pomocy innym osobom oraz uświadamianie mieszkańcom, że gdy są świadkami sytuacji wymagającej interwencji, powinni starać się unikać egoistycznych reakcji w rodzaju: „mnie to nie dotyczy”, „to nie mój problem”, „ktoś inny na pewno się tym zajmie”. Badania Park i in. (2010) dowodzą bowiem, że jednostki kierujące się altruistycznymi pobudkami w swoich relacjach z innymi częściej udzielają pomocy niż osoby kierujące się motywami egoistycznymi, które zwykle pomagają tylko wtedy, gdy może im to przynieść pewną korzyść, niekoniecznie materialną, także psychologiczną, np. uwolnienie się od nieprzyjemnych emocji wzbudzonych przez zetknięcie się z człowiekiem w potrzebie. Ponadto osoby, których postępowanie jest motywowane egoistycznie, częściej uciekają od sytuacji, które mogą wywołać w nich negatywne odczucia, dlatego też jeśli tylko jest to możliwe, unikają udzielania pomocy, np. opuszczając miejsce, w którym doszło do sytuacji wymagającej interwencji. Ci sami badacze konstatują, że im bardziej ktoś w interakcjach z innymi skupia się na osiągnięciu wyłącznie własnych, indywidualnych celów, tym bardziej pogarsza się jego kondycja psychiczna oraz relacje interpersonalne. Dzieje się tak dlatego, że taka osoba oddala się od pozostałych członków wspólnoty i czuje się z nimi mniej związana (por. Park i in. 2010: 332–333). W konsekwencji można przyjąć, że w przypadku społeczności lokalnych, które nie są dobrze zintegrowane i w których mieszkańcy częściej podejmują zachowania motywowane pobudkami egoistycznymi niż altruistycznymi, osoba potrzebująca pomocy czy znajdująca się w sytuacji zagrożenia rzadziej będzie mogła liczyć na wsparcie ze strony swojego otoczenia.

Istnieją liczne dobre praktyki, które poprzez edukowanie oraz budowanie kapitału społecznego, w szczególności wzmacnianie zaangażowania mieszkańców w przeciwdziałanie zachowaniom aspołecznym czy wykluczeniu, kształtują

wśród członków danej wspólnoty postawy prospołeczne oraz zwiększają ich gotowość do pomagania osobom w potrzebie. Podejmowane w ramach takich projektów działania są kierowane przede wszystkim do osób młodych. Z uwagi na to, że osobowość dzieci oraz nastolatków wciąż jeszcze się kształtuje, wzmacnianie w nich pewnych umiejętności społecznych może przynieść lepsze i trwalsze efekty niż w przypadku osób dorosłych. Przykładem programu mającego na celu rozwijanie postaw prospołecznych wśród najmłodszych jest, realizowany od 2001 roku przez Heidelberger Präventionszentrum przy współpracy z nauczycielami, dyrektorami szkół oraz wyspecjalizowanymi centrami prewencyjnymi, projekt *Faustlos (Without fists)*, będący niemieckim odpowiednikiem amerykańskiego programu *Second step*. W ramach programu dzieci w wieku od 3 do 10 lat uczą się kluczowych kompetencji społecznych i emocjonalnych. Funkcjonuje on w trzech wersjach dostosowanych do potrzeb przedszkolaków (28 lekcji), uczniów szkół podstawowych (51 lekcji) oraz gimnazjalistów (31 lekcji). Podczas zajęć o charakterze warsztatowym, w których trakcie wykorzystywane są różnorodne techniki aktywizujące, dzieci trenują empatię, kontrolowanie zachowań impulsywnych, rozwiązywanie problemów, radzenie sobie z emocjami, zarządzanie gniewem oraz rozumienie konsekwencji swoich zachowań. Program sprzyja podnoszeniu poczucia własnej wartości uczniów, co przekłada się na zwiększenie ich gotowości do zdobywania wiedzy, a co za tym idzie na lepsze wyniki w nauce. Dzieci czują się bezpieczniej oraz lepiej kontrolują swoje emocje, dzięki czemu rzadziej dochodzi między nimi do agresywnych incydentów (por. EUCPN 2006: 91–92).

Inną dobrą praktyką wartą uwagi jest program *Fairplayer.manual/Fairplayer.sport – Science-based promotion of social and moral skills and prevention of bullying and violence in schools and sports clubs*<sup>14</sup>, realizowany od 2004 roku w Berlinie oraz w Bremie i jej najbliższych okolicach. Jego nadrzędnym celem jest przeciwdziałanie zastraszaniu, zachowaniom agresywnym oraz przemocy wśród dzieci i młodzieży poprzez promowanie umiejętności społecznych oraz zachowań etycznych. W ramach projektu wyróżniono dwa podprogramy: 1) *Fairplayer.manual* oraz 2) *Fairplayer.sport*, odwołujące się do zasad honorowego i uczciwego postępowania (zasad *fair play*; por. EUCPN 2011).

Podprogram *Fairplayer.manual* przewiduje podejmowanie w szkołach działań skierowanych do uczniów w wieku 11–15 lat, stanowią oni bowiem grupę najbardziej zagrożoną przemocą rówieśniczą, a także do ich nauczycieli. Jest on realizowany przez specjalnie przeszkolonych trenerów (*fairplayer.teamer*), którzy pracują zarówno z kadrą pedagogiczną, jak i z młodzieżą szkolną. W ramach działań skierowanych do pierwszej grupy organizowane

---

<sup>14</sup> Dobra praktyka została opisana na podstawie zgłoszenia konkursowego Niemiec z roku 2011 do nagrody European Crime Prevention Award przyznawanej przez EUCPN (por. EUCPN 2011).

są specjalistyczne szkolenia i warsztaty dotyczące przemocy rówieśniczej oraz kształtowania wśród dzieci postaw *fair play*. Nauczyciele pogłębiają swoją wiedzę, dzięki czemu są odpowiednio przygotowani do prowadzenia zajęć dotyczących tej problematyki. Z kolei działania skierowane do uczniów są realizowane w ramach 15–17 podwójnych lekcji i odbywają się przez około 4 miesiące (por. EUCPN 2011).

Podprogram *Fairplayer.sport* dotyczy natomiast zapobiegania przemocy rówieśniczej w młodzieżowych drużynach piłkarskich. Jest on skierowany do dziewcząt i chłopców w wieku 11–14 lat, będących członkami klubów sportowych oraz do ich trenerów. Za wdrażanie podprogramu odpowiadają specjalnie przeszkolone zespoły zwane *fairplayer.sport.teamers*. *Fairplayer.sport* służy przede wszystkim propagowaniu wśród młodzieży umiejętności społecznych oraz zachowań zgodnych z zasadami *fair play* poprzez prowadzenie gier oraz organizowanie różnych form aktywności fizycznej. W pierwszej fazie realizacji projektu zespół *fairplayer.sport.teamers* poprzez specjalnie dobrane ćwiczenia zapoznaje młodych ludzi z sytuacjami, które mogą zdarzyć się w klubie sportowym czy na boisku i wymagają zachowań *fair play*. Zabawy stanowią przyczynek do rozmów z uczestnikami programu na temat ich własnych doświadczeń i refleksji, co sprzyja kształtowaniu właściwych postaw oraz zmianie wcześniejszych zachowań niepożądanych. Druga faza projektu składa się z sześciu następujących po sobie i powiązanych ze sobą etapów, podczas których młodym ludziom przybliża się szczegółowo kwestie związane z: kształtowaniem pozytywnego obrazu samych siebie, kontrolowaniem emocji, przyjmowaniem perspektywy – kształtowaniem umiejętności postrzegania sytuacji lub problemu z punktu widzenia innych osób, empatią, współpracą z innymi, zasadami honorowego i uczciwego postępowania. Program trwa od 3 do 4 miesięcy, w czasie których odbywa się około 11 spotkań połączonych z cotygodniowymi treningami danej drużyny (por. EUCPN 2011).

Program *Fairplayer.manual/Fairplayer.sport* służy zwiększaniu wiedzy na temat zagrożeń związanych z przemocą rówieśniczą oraz zachowań prospołecznych, wzmacnianiu poczucia odpowiedzialności osobistej w sytuacji wystąpienia zjawisk niepożądanych, a także promowaniu właściwego reagowania na przypadki przemocy rówieśniczej. Sprzyja on również wzmacnianiu więzi społecznych i współpracy w ramach danej grupy, pomaga doskonalić umiejętności społeczne, kształtuje postawy empatyczne, zwiększa gotowość do pomagania innym oraz zapobiega zachowaniom agresywnym. Podjęto prace nad rozwinieniem programu tak, by objął on swoim zasięgiem całe Niemcy. Ponadto tworzone są nowe projekty powiązane z programem i stanowiące jego kontynuację (np. stworzony przez Deutsches Forum für Demokratiepädagogik projekt *Klassenrat*, dotyczący samorządów klasowych; por. EUCPN 2011).

Należy także zwrócić uwagę na skierowane do młodych ludzi projekty oparte na nauce przez zaangażowanie w działania na rzecz społeczności (*service*



learning). Dobry przykład może stanowić tu realizowany od 2006 roku przez radę miasta w Pessac we Francji projekt *The Educational Workshops initiative as a neighbourhood mediation tool*<sup>15</sup>. Organizowane w jego ramach warsztaty edukacyjne to inicjatywa łącząca kształcenie młodzieży oraz młodych dorosłych z pracą polegającą na świadczeniu usług na rzecz wspólnoty lokalnej, takich jak dbanie o środowisko, prace budowlane, prace porządkowe, uprawa roślin, malowanie elewacji, dekorowanie wnętrz budynków, prace sezonowe. Program ten ma charakter prewencyjny i mediacyjny, służy zwiększaniu społecznej integracji osób młodych poprzez kształtowanie w nich poczucia solidarności społecznej oraz wzmacnianie ich więzi ze społecznością lokalną – nie tylko z innymi mieszkańcami, ale również z lokalnymi instytucjami, wspierającymi projekt (por. EUCPN 2010a).

Warsztaty edukacyjne to narzędzia wykorzystywane do rozwijania postaw prospołecznych młodzieży, w szczególności tej, która jest zagrożona wykluczeniem lub marginalizacją. Mają one charakter przede wszystkim szkoleniowy, a ich bezpośrednim celem nie jest zwiększanie zatrudnienia osób młodych. Pomimo że zajęcia łączą w sobie prewencyjne oddziaływanie pracy oraz działań edukacyjnych, to do ich kluczowych celów należy również wyrównywanie szans, zmiana zachowań oraz zmniejszanie ryzyka wykluczenia społecznego. Ponadto warsztaty sprzyjają podnoszeniu świadomości osób młodych dotyczącej środowiska, w którym żyją oraz uczą szacunku do obiektów znajdujących się w miejscu ich zamieszkania (por. EUCPN 2010a). Działania podejmowane w ramach opisywanej dobrej praktyki służą budowaniu poczucia własnej wartości młodzieży oraz uczą ją dostosowywania swoich zachowań do reguł życia społecznego. Projekt wpływa na zwiększanie gotowości młodych ludzi do czynnego uczestnictwa w życiu społecznym poprzez pracę na rzecz dobra wspólnego mieszkańców oraz budowanie więzi z szeroko rozumianą wspólnotą lokalną. Ponadto warsztaty edukacyjne są skutecznym narzędziem prewencji, zmniejszają ryzyko konfliktów między młodzieżą a innymi członkami społeczności oraz sprzyjają budowaniu wzajemnego zaufania (por. EUCPN 2010a).

## VIII

Aktywność członków społeczności lokalnych, która przejawia się m.in. w ich gotowości do angażowania się w działania na rzecz wspólnoty oraz do udzielania pomocy osobom potrzebującym, wywiera istotny wpływ na to, czy dana społeczność może zostać uznana za bezpieczną. Gdy mieszkańcy włączają się

---

<sup>15</sup> Dobra praktyka została opisana na podstawie zgłoszenia konkursowego Francji z roku 2010 do nagrody European Crime Prevention Award przyznawanej przez EUCPN (por. EUCPN 2010a).



w różne przedsięwzięcia prewencyjne, biorą czynny udział w organizacjach społecznych, zajmują się wolontariatem oraz filantropią czy też bezinteresownie udzielają sobie nawzajem pomocy w sytuacji zagrożenia, zyskują na tym nie tylko oni sami, ale również cała społeczność. Staje się ona lepiej zintegrowana, zacieśniają się więzi, a także zwiększa się zaufanie między jej członkami. Ludzie czują się w swoim najbliższym otoczeniu coraz lepiej oraz chętniej wchodzi w interakcje z innymi. W rezultacie ich aktywność wzrasta i częściej podejmują oni wszelkiego rodzaju działania prospołeczne. Tworzenie programów, implementowanie projektów oraz budowanie koalicji, których celem jest zwiększanie społecznej aktywności mieszkańców, może być zatem bodźcem uruchamiającym ów „samonapędzający” się proces. Zaangażowani oraz wykazujący się inicjatywą mieszkańcy, z uwagi na indywidualne i społeczne korzyści wynikające z takiej postawy będą angażowali się jeszcze chętniej, a także przyczyniali się do upowszechniania podobnego sposobu postępowania wśród osób, które wcześniej nie uczestniczyły w życiu społeczności lokalnej. Szczególnie istotna wydaje się w tym kontekście praca z dziećmi oraz młodzieżą, ponieważ umożliwia ona kształtowanie w nich trwałych postaw prospołecznych, a tym samym znacząco zwiększa szansę na to, że w przyszłości będą oni aktywnymi i empatycznymi członkami wspólnoty (zob. także Wojcieszczak w tym tomie).

## Bibliografia

- Adamiak Piotr, 2014, *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków – raport z badania 2013*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Adamska-Chudzińska Małgorzata, 2008, *Zachowania prospołeczne w przedsiębiorstwie a spójność społeczno-ekonomiczna*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” z. 12, s. 409–421.
- Aronson Elliot, Timothy D. Wilson i Robin M. Akert, 2012, *Psychologia społeczna*, przeł. Joanna Gilewicz, Poznań: Zysk i S-ka Wydawnictwo.
- Australian Institute of Criminology, 2003, *Approaches to understanding crime prevention*, „AICrime Reduction Matters” nr 1, 1–2.
- Bąbska Barbara i Marek Rymśa, 2014, *Organizowanie społeczności lokalnej – metodyka pracy środowiskowej*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Bowen Linda K., Victoria Gwiasda i M. Mitchell Brown, 2004, *Engaging Community Residents to Prevent Violence*, „Journal of Interpersonal Violence” t. 19, nr 3, 356–367.
- Busenberg George J., 2000, *Resources, Political support, and citizen participation in environmental policy: A reexamination of conventional wisdom*, „Society & Natural Resources” nr 13(6), 579–587.
- Clark Margaret S., Judson Mills i Martha C. Powell, 1986, *Keeping track of needs in communal and exchange relationships*, „Journal of Personality and Social Psychology” t. 51, nr 2, 333–338.

- Coleman James S., 1988, *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology” t. 94, suplement *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, s. S95–S120.
- De Vignemont Frederique i Tania Singer, 2013, *The empathic brain: how, when and why?*, „Trends in Cognitive Sciences” t. 10, nr 10, s. 435–441.
- Diener Ed i Shigehiro Oishi, 2005, *The nonobvious social psychology of happiness*, „Psychological Inquiry” t. 16, nr 4, 162–167.
- EUCPN, 2006, *Faustlos*, [w:] *idem*, *A review of good practices in preventing the various types of violence in the European Union*, s. 91–92.
- EUCPN, 2010a, *The Educational Workshops initiative as a neighbourhood mediation tool*, French project entry form to the European Crime Prevention Award and EUCPN Best Practice Conference 2010, [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2010\\_fr\\_theeducationalworkshopsinitiative.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2010_fr_theeducationalworkshopsinitiative.pdf) [dostęp: 21.10.2017].
- EUCPN, 2010b, *When my neighbor is safe – I am safe*, Lithuanian project entry form to the European Crime Prevention Award and EUCPN Best Practice Conference 2010, [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2010\\_lt\\_whenmyneighbourissafeiamsafe.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2010_lt_whenmyneighbourissafeiamsafe.pdf) [dostęp: 21.10.2017].
- EUCPN, 2011, *Fairplayer.manual/Fairplayer.sport – Science-based promotion of social and moral skills and prevention of bullying and violence in schools and sports clubs*, German project entry to the European Crime Prevention Award and EUCPN Best Practice Conference 2011, [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2011\\_de\\_fairplayer.manual-fairplayer.sport-1.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2011_de_fairplayer.manual-fairplayer.sport-1.pdf) [dostęp: 21.10.2017].
- EUCPN, 2014, *Together*, Croatian entry to the European Crime Prevention Award, Annex I, [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2014\\_hr\\_together.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2014_hr_together.pdf) [dostęp: 21.10.2017].
- Grillo Michael C., Miguel A. Teixeira i David C. Wilson, 2010, *Residential satisfaction and civic engagement: Understanding the causes of community participation*, „Social Indicators Research” t. 97, nr 3, s. 451–466.
- Grzęda Urszula, 2010, *Model aktywności społecznej*, [w:] Anna Theiss (red.), *Aktywne społeczności. Zmiana społeczna. Katalog praktyk*, Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, s. 2–6.
- Jones Keely S., 2006, *Giving and volunteering as distinct forms of civic engagement. The role of community integration and personal resources in formal helping*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” t. 35, nr 2, s. 249–266.
- Jordan Paweł, 2013, *Aktywne społeczności – odkryj siłę społeczności*, [w:] Grzegorz Szymanik (red.), *Aktywne społeczności. Zmiana społeczna. Katalog praktyk*, t. III, Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, s. 7–22.
- Lab Steven P., 2010, *Primary Prevention*, [w:] *idem*, *Crime prevention (seventh edition). Approaches, practices and evaluations*, New Providence: Matthew Bender & Company, LexisNexis Group, s. 49–50.
- Lewenstein Barbara, 2010, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] Barbara Lewenstein, Jacek Schindler i Ryszard Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 21–41.
- Park Lora E., Jordan D. Troisi i Jon K. Maner, 2010, *Egoistic versus altruistic concerns in communal relationships*, „Journal of Social and Personal Relationships” nr 28(3), 315–335.
- Pavey Louisa, Tobias Greitemeyer i Paul Sparks, 2012, *„I help because I want to, not because you tell me to”: Empathy increases autonomously motivated helping*, „Personality and Social Psychology Bulletin” nr 38(5), 681–689.

- Putnam Rober D., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. Przemysław Sadura i Sebastian Szymański, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Ransom Pamela i Sidique Wai, 2017, *Fostering community engagement. Reinvigorating Community Precinct Councils in New York City*, „The Police Journal: Theory, Practice and Principles” t. 90, nr 3, s. 261–273.
- Reykowski Janusz, 1986, *Motywacja, postawy prospołeczne a osobowość*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sampson Robert J., 1995, *The community*, [w:] James Q. Wilson i Joan Petersilia (red.), *Crime*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, s. 193–216.
- Sampson Robert J. i Jeffrey D. Morenoff, 1997, *Ecological perspectives on the neighborhood context of urban poverty. Past and present*, [w:] Jeanne Brooks-Gunn, Greg J. Duncan i J. Lawrence Aber (red.), *Neighborhood poverty*, t. II, New York: Russel Sage Foundation, s. 1–22.
- Schindler Jacek, 2010, *Konteksty aktywizowania społeczności lokalnych*, [w:] Barbara Levenstein, Jacek Schindler i Ryszard Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 165–192.
- Sierocińska Katarzyna, 2011, *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typ*, „Studia Ekonomiczne. Economic Studies” nr 1(LXVIII), s. 69–86.
- Stocks Eric L., David A. Lishner i Stephanie K. Decker, 2009, *Altruism or psychological escape. Why does empathy promote prosocial behavior?*, „European Journal of Social Psychology” nr 39, 649–665.
- Telle Nils-Torge i Hans-Rüdiger Pfister, 2015, *Positive empathy and prosocial behavior: A neglected link*, „Emotion Review” t. 8, nr 2, 154–163.
- Waszkiewicz Paweł, 2015, *Traktat o dobrej prewencji kryminalnej*, Warszawa–Newark: Towarzystwo Inicjatyw Prawnych i Kryminalistycznych Paragraf 22.
- Wiśniakowska Lidia (oprac.), 2008, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Woolcock Michael, 2001, *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/1824913.pdf> [dostęp: 21.10.2017].
- Zimbardo Philip G. i Richard J. Gerrig, 2014, *Psychologia i życie*, przeł. Ewa Czerniawska, Małgorzata Guzowska-Dąbrowska, Aleksandra Jaworska-Surma i Józef Radzicki, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

ANNA WOJCIESZCZAK

# Mediacja rówieśnicza jako metoda kształtowania postaw prospołecznych i przeciwdziałania agresji wśród dzieci i młodzieży

## I. Rozwiązywanie sporów szkolnych przy użyciu technik mediacyjnych

W szkole często mamy do czynienia ze zróżnicowanymi sporami, do których dochodzi na wielu płaszczyznach i pomiędzy poszczególnymi członkami tej zbiorowości – uczniami, nauczycielami oraz rodzicami. Ze względu na wiek i stopień rozwoju emocjonalnego uczniów oraz na charakterystyczną strukturę organizacyjną szkoły, konflikty te są specyficzne, a do ich zażegnania konieczne jest podjęcie nie tylko właściwych kroków, ale również zastosowanie adekwatnych metod zmierzających do upowszechnienia świadomych, ugodowych postaw. To właśnie szkoła i rodzina są głównymi podmiotami kształtującymi osobowość dziecka. Prócz edukacji szkoła powinna także przygotowywać młodego człowieka do aktywnego oraz świadomego uczestnictwa w życiu społecznym. Zazwyczaj to właśnie w szkole uczniowie po raz pierwszy mają styczność z obowiązującymi normami i zasadami współżycia społecznego. Jest to także miejsce, w którym spotykają się osoby pochodzące z różnych środowisk, a często także kultur – są wychowywane w innych warunkach oraz przyswajają odmienne wartości. Dzięki temu uczeń już na wczesnym etapie swojego życia ma szansę zrozumieć, czym jest inność i jak współistnieć z ludźmi mimo dzielących ich barier. Tym samym uczy się, czym jest tolerancja oraz zrozumienie, tak ważne

dla prawidłowego funkcjonowania społeczności – podczas ich budowania nieuniknione jest bowiem występowanie konfliktów (Grudziecka 2007).

Edukacja, zarówno młodzieży, jak i nauczycieli, w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów może znacznie przyczynić się do zniwelowania negatywnych zachowań i kształtowania właściwych postaw społecznych – zachęcając do dialogu, wzajemnego zrozumienia oraz aktywnego poszukiwania pokojowych rozwiązań. Mediacje rówieśnicze, które realizują koncepcję sprawiedliwości naprawczej, mogą także posłużyć jako skuteczne narzędzie rozwiązywania bez przemocy konfliktów występujących wśród uczniów.

W ostatnich kilku latach wzorce zachowań agresywnych młodzieży uległy zmianie, znacznie częściej oprócz agresji fizycznej pojawiają się ataki werbalne i zachowania zmierzające do wykluczenia z grupy rówieśniczej (Surzykiewicz 2000: 13 i n.). Zachowania agresywne zmieniają się także pod wpływem dynamicznego rozwoju oraz upowszechnienia dostępu do nowych technologii – pojawia się tzw. cyberprzemoc (*cyberbullying*), polegająca na rozpowszechnianiu nieprawdziwych treści i materiałów mających skompromitować kogoś na portalach internetowych; nękanii wiadomościami wysyłanymi poprzez komunikatory oraz SMS-ami lub też podszywaniu się pod kogoś w internecie (Borkowska i in. 2012). Mając na uwadze ewolucję zachowań agresywnych, należy zastanowić się nad skutecznymi metodami przeciwdziałania im oraz sposobami kształtowania w świadomości uczniów, od najmłodszych lat, prospołecznych postaw zmierzających do stworzenia środowiska szkolnego sprzyjającego nauce i radzeniu sobie z zaistniałymi problemami w konstruktywny sposób. Jedną z metod wykorzystywanych współcześnie do rozwiązywania konfliktowych sytuacji jest mediacja. Tworzy się różne programy profilaktyczno-edukacyjne propagujące ideę sprawiedliwości naprawczej w zapobieganiu przemocy rówieśniczej w szkole (Klaus 2009: 339).

Mediacja stanowi próbę doprowadzenia do ugodowego, satysfakcjonującego obie strony rozwiązania konfliktu na drodze dobrowolnych negocjacji prowadzonych przy udziale mediatora – osoby trzeciej, neutralnej wobec stron i ich konfliktu. Mediator wspiera przebieg negocjacji, łagodzi powstające napięcia i pomaga – nie narzucając żadnego rozwiązania – w wypracowaniu kompromisu<sup>1</sup>. Mediacja jest pewną innowacją w prawie, a jej wdrażaniu towarzyszy bariera związana z brakiem dostatecznej wiedzy (Czapska i Szeląg-Dylewski 2014: 11), dlatego tak istotną rolę odgrywać może edukacja w tym zakresie prowadzona od najmłodszych lat. W rzeczywistości szkolnej można wykorzystać mediację jako jeden ze sposobów pozbawionego przemocy

---

<sup>1</sup> Zgodnie z definicją Społecznej Rady ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości.

rozwiązywania sporów, do których dochodzi pomiędzy uczniami. Metoda ta sprzyja aktywizowaniu uczniów oraz kształtowaniu u nich postaw wzajemnego zrozumienia i empatii.

Mediacja rówieśnicza (szkolna) to metoda rozwiązywania konfliktów zaistniałych w środowisku szkolnym (wśród dzieci i młodzieży przebywających w szkole, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub resocjalizacyjnej) z pomocą bezstronnego mediatora – zaufanego i zaakceptowanego przez rówieśników – pod opieką pedagoga szkolnego lub innego nauczyciela (superwizja). Zadaniem mediatora rówieśniczego jest wsparcie stron w dojściu do porozumienia, a sama mediacja koncentruje się na rozwiązywaniu określonego problemu, naprawieniu i podtrzymaniu dobrej relacji pomiędzy skonfliktowanymi uczniami – nie chodzi tutaj o wskazanie winnego. W rezultacie mediacja daje szansę na wypracowanie ugody satysfakcjonującej obie strony oraz takiej, która będzie przez nie przestrzegana w przyszłości. Spierający się uczniowie uczestniczący w mediacji mają możliwość opisanie zdarzenia z własnej perspektywy – mogą przedstawić drugiej stronie swoje odczucia oraz sposoby interpretowania jej zachowania. Pozwala to na kształtowanie w młodzieży postaw empatycznych oraz zrealizowanie funkcji sprawiedliwości naprawczej – sprawca i pokrzywdzony uczeń mają poczucie, że zostali wysłuchani, a także mają możliwość wziąć odpowiedzialność za swoje czyny. Mediacja kończy się pisemnym utrwaleniem rezultatów poprzez spisanie ugody, która może zawierać m.in. przeprosiny za nieprzyjemne zachowanie, ofertę rekompensaty strat oraz wyrządzonych szkód, a także deklarację niedoprowadzania do podobnych sytuacji i zdarzeń konfliktowych w przyszłości. W tym miejscu należy podkreślić perspektywną orientację tej metody – skłania ona uczestników do szerszego spojrzenia na zaistniały problem oraz do refleksji nad tym, jak uniknąć podobnych zdarzeń w przyszłości. Nacisk kładzie się w niej na utrzymanie dobrych relacji pomiędzy stronami tak, aby w przyszłości mogły zgodnie funkcjonować w jednej szkole czy klasie. Mniej złożone konflikty można rozwiązać już podczas jednej sesji mediacyjnej, w przypadku bardziej skomplikowanych sporów przeprowadza się kilka spotkań.

Sesje mediacyjne polegają na rozmowie, wzajemnym wysłuchaniu i odpowiedzi na pytania dotyczące przyczyn zaistniałej sytuacji. Mają one na celu nie tylko doprowadzenie do pojednania, ale też rozwinięcie umiejętności dialogu oraz prawidłowego komunikowania się uczniów w trudnych, stresujących okolicznościach. Nad całym procesem czuwa odpowiednio do tego przygotowany, cieszący się sympatią i zaufaniem uczniów nauczyciel, który obserwuje przebieg spotkania, a w momentach kryzysowych może wspomóc mediatora. Jeżeli nie jest to wyraźnie uzasadnione, nie powinien on jednak zbyt ingerować w przebieg spotkania, ponieważ filarem mediacji rówieśniczej jest



oddanie, w dobrej wierze, sprawiedliwości w ręce rówieśników (Czapski 2014: 427). Ze względu na wiek stron i specyfikę konfliktów szkolnych często stosuje się model ko-mediacyjny, w którym mediacja prowadzona jest przez dwóch uczniów-mediatorów. Taka metoda ma na celu nie tylko zapewnienie komfortu i bezpieczeństwa pracy młodym mediatorom, ale też pozwala na obiektywne podejście do omawianej sprawy.

Mediacja rówieśnicza jest uproszczoną, mniej sformalizowaną i nieco bardziej przyjazną dla uczniów odmianą standardowej mediacji, z której podstawowych zasad i mechanizmów czerpie. Uczestnictwo uczniów w mediacji jest dobrowolne, oznacza to, że odbędzie się ona tylko wówczas, gdy skonfliktowane strony będą chciały ze sobą porozmawiać i dojść do porozumienia. Nikt, nawet nauczyciel, nie może zmusić uczniów do mediowania. Decyzja o przystąpieniu do mediacji musi pochodzić od stron, które wyrażają chęć porozumienia się. Istotne jest, aby uczniowie darzyli zaufaniem zarówno nauczycieli zaangażowanych w projekt, jak i uczniów-mediatorów. W związku z tym należy przywiązywać wagę zarówno do odpowiedniego sposobu wyłaniania mediatorów spośród uczniów, jak również, już podczas ich szkolenia, do zasady poufności, która stanowi, że treść mediacji jest poufna i nie powinna w żadnym wypadku wyjść poza zaangażowane strony oraz przeprowadzoną sesję mediacyjną. Zagwarantowanie dyskrecji ma sprzyjać zapewnieniu otwartego dialogu skonfliktowanych uczniów, którzy w trakcie sesji mediacyjnej często będą poruszać kwestie drażliwe. Ponadto szkoła, decydując się na przystąpienie do programu mediacji rówieśniczych, powinna przyjąć określone procedury postępowania, które winny być zgodne z ogólnym założeniem kształtowania w placówce kultury dialogu i koncyliacji. W trakcie prowadzenia mediacji możliwość ukarania przez przedstawiciela szkoły i rodziców powinna zostać wykluczona, dzięki czemu uczniowie dostrzegą w niej szansę na korzystne dla siebie rozwiązanie konfliktu i nie będą obawiać się konsekwencji, a co za tym idzie będą bardziej skłonni do szczerzej rozmowy. W konsekwencji dąży się do takiego przeprowadzenia mediacji, aby zaspokojone zostały potrzeby obu stron (zasada *win-win*) i zrealizowana została funkcja edukacyjna (Adler i in. 2011: 379).

Mediatorem zawsze jest osoba bezstronna i neutralna, która została zaakceptowana przez obie strony konfliktu. W przypadku mediatorów rówieśniczych niezwykle ważny jest sposób ich wyłonienia spośród uczniów – powinny to być jednostki nie tylko cieszące się powszechnym uznaniem i zaufaniem, ale też posiadające odpowiednie umiejętności miękkie lub predyspozycje do wykształcenia takich umiejętności w wyniku przeprowadzonego szkolenia. Mediator rówieśniczy powinien być gwarantem przestrzegania podstawowych reguł mediacji, a w realiach szkolnych szczególnie zasady poufności. Mediator i standardy, na jakich będzie opierała się prowadzona w szkole mediacja, muszą zostać zaakceptowane przez skonfliktowane strony. Powodzenie projektu

w znacznym stopniu zależy właśnie od tego, jakie osoby będą go realizowały – czy będą akceptowane przez innych uczniów. W dotychczasowej praktyce brak jednolitych kryteriów dotyczących metod wyłaniania mediatorów rówieśniczych. Młodzi ludzie pełniący tę funkcję są zazwyczaj wybierani przez nauczycieli lub pedagogów szkolnych, często także przeprowadza się pośród uczniów ankiety, w których wskazują oni kolegów i koleżanki, którzy ich zdaniem mogliby pełnić tę funkcję i sprostać wymaganiom stawianym mediatorom. Ankiety pomagają w wytypowaniu mediatorów cieszących się uznaniem grupy rówieśniczej. Mediatorem w sporach szkolnych może być uczeń obdarzony przez kolegów i nauczycieli zaufaniem, który jest autorytetem dla rówieśników, reprezentuje wartości respektowane przez szkołę, odbył podstawowe szkolenie z zakresu mediacji, posiada odpowiednie umiejętności komunikacyjne, swoją postawą zachęca i motywuje innych do działania, wykazuje własną inicjatywę, stale poszerza swoją wiedzę w zakresie mediacji, a także ma właściwe predyspozycje osobowościowe, takie jak otwartość oraz szacunek w stosunku do innych ludzi.

Mediacja jest pewną formą zrozumienia konfliktu, nazwania go i spojrzenia na niego jak na problem, który można rozwiązać, a nie jak na walkę z drugim człowiekiem (Raszewska-Skałicka 2013: 71–83). W realiach szkolnych może być ona doskonałą okazją do zmiany oraz kształtowania postaw uczniów – w przyszłości będą oni mogli wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę i umiejętności w kontaktach z rówieśnikami, w życiu rodzinnym czy zawodowym. Należy także zaznaczyć, że zwiększenie świadomości uczniów w zakresie ugodowego rozwiązywania sporów może mieć pozytywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie szkoły jako zinstytucjonalizowanej zbiorowości uczniów, nauczycieli oraz rodziców. Popularyzacja programu mediacji rówieśniczej objęta została honorowym patronatem Rzecznika Praw Dziecka. Program *Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży* jest kontynuacją działań prowadzonych dotychczas przez Sąd Okręgowy w Lublinie, opartych na doświadczeniach z pilotażowego programu mediacyjnego Rzecznika Praw Dziecka. W ostatnich latach w ramach poszerzania wiedzy obywateli o alternatywnych metodach rozwiązywania konfliktów realizowane były także inne projekty, takie jak *COOLtura konfliktu* czy *Szkoła bez przemocy*, które pomogły placówkom oświatowo-wychowawczym stworzyć indywidualne programy dotyczące rozwiązywania konfliktów uczniowskich (Rzecznik Praw Dziecka 2011b).

Wdrażanie mediacji rówieśniczej w szkole pozwala dostrzec nie tylko jej zalety, ale i niedoskonałości. Wśród zalet mediacji rówieśniczej wymienić należy:

- [1] wzrost świadomości uczniów, nauczycieli, rodziców na temat metod rozwiązywania konfliktów;
- [2] nabycie przez uczniów umiejętności z zakresu umiejętności społecznych oraz mediacji;
- [3] dostrzeganie przez uczniów możliwości rozwiązywania

problemów przez swoich rówieśników, skierowanie kwestii spornych do rozwiązania przez szkolnych rówieśniczych mediatorów; [4] promowanie pozytywnych postaw uczniów (Babisz 2012).

Przy założeniu, że działania umożliwiające rozwój instytucji mediacji rówieśniczej przyczynią się do kształtowania postaw w dorosłym życiu, a przez to do rozwoju dojrzałej społeczności obywatelskiej, oczekiwanym efektem projektu ma być stosowanie mediacji przez dzieci i młodzież także po ukończeniu edukacji szkolnej oraz rozwiązywanie konfliktów poprzez dialog prowadzący do porozumienia (Rzecznik Praw Dziecka 2011a: 1). Za główny cel programu mediacji rówieśniczej przyjęto propagowanie idei sprawiedliwości naprawczej oraz uczenie młodzieży rozwiązywania konfliktów i sporów bez udziału dorosłych. Uczniowie-mediatorzy lepiej niż nauczyciele czy rodzice orientują się w bieżących problemach młodzieży oraz łatwiej im pozyskać akceptację i zaufanie rówieśników.

Wspomniana wcześniej sprawiedliwość naprawcza jest modelem przeciwstawianym sprawiedliwości retributywnej. Najważniejszą zaletą sprawiedliwości naprawczej jest stworzenie sprawcy czynu zabronionego możliwości zostania wysłuchanym, co przekłada się na wzrost poczucia sprawiedliwości oraz ma ogromne znaczenie dla ładu społecznego. Jak zauważa Consedine, przez to pojęcie rozumieć należy „pożądany stan, w którym musi być miejsce dla sprawcy, który bierze odpowiedzialność za swój czyn, naprawia szkodę ofierze lub społeczności lokalnej, dochodzi do porozumienia stron, a może nawet do pojednania” (2004: 12). Mediacje rówieśnicze są przykładowymi formami, w których idea sprawiedliwości naprawczej może być wdrażana – w zależności od sytuacji, wagi problemu oraz strategii przyjętej w szkole jej stosowanie będzie przyczyniało się do poprawy atmosfery oraz wspomagało proces nauki (Raszewska-Skałicka i Szczepkowska 2012: 174–196; Klaus 2009: 339).

Artykuł 14 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. 2017 r. poz. 2030 z późn. zm.) nakłada na organy administracji publicznej powinność podejmowania działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Przepis ten kładzie nacisk na upowszechnianie wiedzy na temat mediacji oraz sposobów pozasądowego rozwiązywania sporów. Jest to szczególnie istotne w kontekście wyników raportu końcowego Ministerstwa Sprawiedliwości *Diagnoza stanu stosowania mediacji oraz przyczyn zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej popularności mediacji, będącego rezultatem Programu Operacyjnego Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości / Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości*, realizowanego w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego w latach 2009–2014 (Rudolf i in. 2015). Raport wskazuje na niewielką popularność mediacji, a jako jedną z przyczyn

takiego stanu rzeczy podaje niedostateczne uwzględnienie tematyki mediacji w systemie szkolnictwa. W raporcie została podkreślona potrzeba podjęcia działań informacyjno-promocyjnych, edukacyjnych oraz komunikacyjnych skierowanych do uczniów, nauczycieli i rodziców, które przyczyniłyby się do budowania kultury mediacyjnej i ugruntowania jej pozycji w świadomości społecznej. Działania te powinny cechować się zindywidualizowanym podejściem do każdej z grup adresatów, być adekwatne do ich wieku oraz poziomu wiedzy.

## II. Implementacja mediacji rówieśniczej w placówce szkolnej – wybrane aspekty praktyczne

Tworzenie szkolnych ośrodków mediacji rówieśniczej może pełnić istotną funkcję w procesie popularyzacji mediacji, kształtowania postaw prospołecznych, podnoszenia umiejętności interpersonalnych oraz komunikacyjnych młodzieży. Ośrodki powinny zapewniać odpowiednie szkolenia dla zaangażowanych uczniów i nauczycieli, a także przybliżać im teorię konfliktu, ideę sprawiedliwości naprawczej i pracować nad rozwijaniem ich umiejętności interpersonalnych – szczególnie komunikacyjnych. Celem podejmowania tych działań jest osiągnięcie stanu, w którym szkoła staje się miejscem przyjaznym dla uczniów, nauczycieli i rodziców. Mediacja rówieśnicza w szkole może zaistnieć jedynie po wdrożeniu odpowiedniego programu szkoleniowego, o charakterze ciągłym, w trakcie którego realizowane będą następujące cele:

- kształcenie w zakresie zmiany postaw wobec konfliktu oraz teorii konfliktu,
- zapoznanie z metodami rozwiązywania sporów bez użycia przemocy,
- rozwijanie umiejętności interpersonalnych,
- kształtowanie umiejętności komunikacyjnych (w tym aktywnego słuchania),
- podstawowa edukacja w zakresie prawa,
- kształtowanie postawy tolerancji, otwartości i wzajemnego zaufania.

Po ukończeniu takiego szkolenia uczestnicy (uczniowie, nauczyciele i rodzice) powinni rozwinąć określone umiejętności miękkie, zrozumieć ideę sprawiedliwości naprawczej oraz rolę mediacji, która ma prowadzić do zaspokojenia potrzeb wszystkich stron zaangażowanych w konflikt. W rezultacie na terenie placówki oświatowej powstaje ośrodek mediacji rówieśniczej, który – jeżeli funkcjonuje prawidłowo – pozwala ograniczyć różnego rodzaju negatywne zachowania młodzieży i propaguje rozwiązywanie konfliktów poprzez dialog.

Należy zwrócić uwagę na szczególną rolę mediatora rówieśniczego – powinien on brać pod uwagę wiek oraz rozwój emocjonalny, zarówno swój, jak

i stron, by w adekwatny sposób dobierać środki komunikacyjne, a także powinien być świadomy konieczności przestrzegania ustalonych zasad. Mediator rówieśniczy musi być bezstronny, jednak w tak małej społeczności, jaką jest szkoła, może to być nieco utrudnione. Należy zatem zadbać o to, aby mediator był powszechnie akceptowany przez innych uczniów – ma on być gwarantem poufności prowadzonej mediacji i bezpieczeństwa stron w jej trakcie. Mediator powinien traktować obie strony w ten sam sposób, pozwalać im na przedstawienie swoich stanowisk, jak również starać się zrozumieć ich uczucia i motywacje. Ponadto już na początku mediacji musi poinformować strony o zasadzie poufności, zobowiązać się do zachowania tajemnicy oraz zadbać o to, by strony zobowiązały się do przestrzegania poufności. Ze względu na to, że mediatorzy rówieśniczy również są uczniami, nauczyciel pełniący funkcję opiekuna projektu (superwizora) powinien dbać o ich bezpieczeństwo i komfort. Z tego powodu zdarza się, że mediacja rówieśnicza jest prowadzona przez dwójkę mediatorów (ko-mediacja). Ko-mediacja bywa bardziej efektywna, ponieważ więcej uczestników sesji mediacyjnej dba o jej dobry przebieg. Poprzez mediację skłócenie uczniowie mają szansę spokojnie porozmawiać i wyrazić swoje emocje w kontrolowany sposób. Mediator odgrywa rolę moderatora, a jego zadaniem jest interweniować, w przypadku gdyby emocje zaczęły wymykać się spod kontroli. Mediator rówieśniczy ponosi odpowiedzialność za przebieg i treść rozmowy stron oraz czuwa nad przestrzeganiem ustalonych zasad – nawet jeśli w przypadku mediacji szkolnej możliwe jest bardziej uproszczone oraz elastyczne podejście do konfliktu. Istotne jest, aby mediator potrafił stworzyć pozytywną atmosferę podczas sesji mediacyjnej, dzięki czemu uczniowie-strony będą czuć się bardziej swobodnie oraz nie będą obawiać się szczerze rozmawiać. W trakcie mediacji należy skoncentrować się na szukaniu i podkreślaniu punktów wspólnych oraz na podtrzymaniu dobrej relacji uczniów w przyszłości – jest to kwestia ważna, gdyż mogą oni przynależeć do jednej klasy czy też działać w tych samych organizacjach szkolnych (np. w samorządzie uczniowskim, kole teatralnym itp.). By mediacja szkolna mogła być efektywna, konieczne jest spełnienie kilku warunków organizacyjnych oraz merytorycznych, które służą zapewnianiu stronom komfortu, swobody i bezpieczeństwa.

W zakresie warunków organizacyjnych niezbędne jest zagwarantowanie na terenie szkoły właściwego pomieszczenia do przeprowadzania mediacji. Powinno ono dawać uczniom poczucie bezpieczeństwa i dyskrecji, a ponadto być miejscem neutralnym dla stron konfliktu. Często, o ile szkoła dysponuje takim pomieszczeniem, wyznacza się na ten cel specjalne miejsce – siedzibę, która pozostaje do stałej dyspozycji mediatorów zarówno podczas przeprowadzania sesji mediacyjnych, jak i szkoleń czy warsztatów. Funkcjonujące na terenie danej placówki centrum mediacji rówieśniczej powinno wypracować swoje własne, adekwatne do realiów szkoły, procedury mediacyjne. Właściwe

wydaje się sporządzenie ogólnodostępnego regulaminu mediacji bądź kodeksu etyki mediatora szkolnego. Wpływa to nie tylko na zwiększenie rangi projektu, ale też poszerza wiedzę wszystkich uczniów na temat mediacji i jej przebiegu, a w konsekwencji utrwała ten polubowny sposób rozwiązywania konfliktów w świadomości uczniów, nauczycieli i rodziców. W niektórych szkołach normy dotyczące mediacji i sposobów rozwiązywania konfliktów bez użycia przemocy, jako podstawowych form rozstrzygania sporów, zostały na stałe wprowadzone do dokumentów statutowych i regulaminów szkolnych<sup>2</sup>.

Do wdrożenia mediacji rówieśniczych w szkole konieczne jest także spełnienie kilku warunków merytorycznych. Kadra pedagogiczna powinna zostać zaznajomiona z metodami alternatywnego rozwiązywania sporów (*alternative dispute resolution*, ADR), a w szczególności z zasadami i regułami mediacji, jej podstawowymi założeniami oraz korzyściami wypływającymi ze stosowania tego sposobu rozwiązywania konfliktów w szkole. Nauczyciele i uczniowie, którzy będą czynnie zaangażowani w realizację oraz wdrażanie mediacji rówieśniczej w szkole, powinni odbyć – jak już wspomniano wcześniej – szkolenia, które pozwolą im zdobyć podstawy teoretyczne oraz praktyczne z zakresu prowadzenia sesji mediacyjnych i komunikacji interpersonalnej. Takie szkolenia nie tylko podnoszą prestiż projektu i mają walor edukacyjny, ale też służą zachęcaniu uczniów do aktywnego udziału w inicjatywie oraz do jej kontynuowania w kolejnym roku szkolnym. Dzięki temu po odbyciu szkoleń mediatorzy dysponują stosowną wiedzą i praktycznymi umiejętnościami, które niejednokrotnie mogą okazać się przydatne także w ich dorosłym życiu.

Zdecydowana większość sytuacji konfliktowych, do których dochodzi na terenie placówki oświatowej, nadaje się do mediacji rówieśniczej. Można nawet wyszczególnić kilka kryteriów, na podstawie których dana sprawa może zostać przekazana do mediacji szkolnej. Po pierwsze, konflikt powinien dotyczyć uczniów. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której mediacji szkolnej zostaje poddana sprawa niemająca żadnego związku z realiami szkolnymi i nie dotycząca w żadnym stopniu głównych uczestników tego środowiska, czyli uczniów. Należy jednak zaznaczyć, że uczestnikami mediacji rówieśniczej, na różnych – w tym superwizyjnych – warunkach, mogą być także inne osoby, na przykład nauczyciele czy rodzice uczniów. Kolejnym kryterium jest pewność, że pomiędzy skonfliktowanymi stronami uda się zapewnić równowagę, żadna ze stron nie będzie miała uprzywilejowanej pozycji i nikt nie zdominuje rozmowy. W tym kontekście bardzo istotna jest rola zarówno mediatora rówieśniczego, który

---

<sup>2</sup> Przykładem dobrej praktyki wdrażania elementów mediacji w szkole może być Gimnazjum i Liceum im. Stefana Batorego w Warszawie. W § 15 ust. 6 statutu szkoły można znaleźć informację, że „uczniowie mają prawo powołać Rzecznika Praw Ucznia – mediatora w razie sytuacji konfliktowych” (Zespół Szkół Nr 66 w Warszawie 2013: 8).



powinien bezpośrednio wpływać na strony podczas sesji mediacyjnej, dbając o ich komfort i poczucie bezpieczeństwa, jak i nauczyciela-opiekuna projektu, który powinien czuwać nad całym przedsięwzięciem, a w sytuacjach ryzykownych bądź krytycznych interweniować.

W szkole można także przeprowadzić klasyczną mediację – prowadzoną przez dorosłego mediatora, zazwyczaj nauczyciela. Takiej mediacji mogą zostać poddane wszelkie spory szkolne, także te, w które zaangażowani są rodzice uczniów. W tym przypadku niezwykle istotne jest, aby zrealizowane zostały wszystkie podstawowe zasady mediacji. Należy wyraźnie podkreślić, że do mediacji nie nadają się sprawy przewidziane w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 z późn. zm.), czyli czyny karalne popełnione przez uczniów, w przypadku których dyrekcja szkoły jest zobowiązana do zawiadomienia sądu rodzinnego i udzielenia na żądanie sądu wszelkich niezbędnych informacji.

Sposób wdrażania mediacji w danej placówce szkolnej ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całego przedsięwzięcia. Od pierwszych czynności podejmowanych w tym zakresie zależy bowiem, czy grono pedagogiczne, rodzice oraz uczniowie podejść do projektu z entuzjazmem i zaufaniem – bez tego trudno mówić o stosowaniu mediacji i metod ADR. Przed przystąpieniem do wdrażania projektu w szkole należy przeprowadzić kilka spotkań informacyjnych z gronem pedagogicznym i dyrekcją, w trakcie których zaprezentowane zostaną podstawowe metody ADR oraz założenia podejmowanej inicjatywy. Na tym etapie należy rozwiązać wszelkie wątpliwości związane z mediacją, a także, odwołując się wprost do realiów i codziennych problemów danej placówki, wyraźnie wskazać korzyści, jakie wykorzystywanie tej metody może przynieść nauczycielom i młodzieży szkolnej. W tym miejscu można również podkreślić, jaką rolę w całym projekcie będą odgrywać nauczyciele i jakie wymagania zostaną przed nimi postawione. Spotkania mają na celu nie tylko edukowanie kadry w zakresie dostępnych metod rozwiązywania sporów szkolnych bez przemocy, ale także uzyskanie jej zgody na utworzenie ośrodka mediacji rówieśniczej w danej placówce. Jeżeli na tym etapie uda się pozyskać wsparcie grona pedagogicznego, można przejść do wyboru lub wyznaczenia nauczycieli-koordynatorów – czyli osób odpowiedzialnych za prowadzenie projektu w szkole. Będą one czuwać nad przeprowadzeniem wstępnych sesji informacyjnych z rodzicami i uczniami oraz prezentację podstawowych metod i założeń projektu. Kolejnym etapem, niezwykle ważnym z punktu widzenia powodzenia całej inicjatywy, jest wyłonienie z grona uczniów mediatorów rówieśniczych, będących godnymi zaufania autorytetami i wzorami do naśladowania dla rówieśników. Muszą oni przy tym cieszyć się powszechną akceptacją oraz zaufaniem całej społeczności szkolnej, dlatego też, jak już wspomniano wcześniej, niezwykle istotny jest sposób wyboru młodych mediatorów.

Po przeprowadzeniu sesji informacyjnych i wytypowaniu kandydatów na mediatorów szkolnych należy niezwłocznie przeprowadzić stosowne szkolenia z zakresu mediacji. Szkolenia powinny zostać skierowane przede wszystkim do nauczycieli i uczniów bezpośrednio zaangażowanych w pracę nad stworzeniem szkolnego centrum mediacji rówieśniczej, jednak możliwe jest także zorganizowanie uproszczonych szkoleń o charakterze informacyjnym dla wszystkich osób zaangażowanych w życie szkoły – nauczycieli, rodziców i pozostałych uczniów. Następnym wspomnianych działań powinno być stworzenie regulaminu mediacji szkolnych oraz uwzględnienie go w dokumentach statutowych danej szkoły, obowiązujących wszystkich uczniów i nauczycieli, czyniąc tym samym mediację oficjalną metodą wychowawczą stosowaną w tej placówce. W konsekwencji możliwe będzie rozpoczęcie usystematyzowanych działań z zakresu mediacji rówieśniczej, które pozwolą na kontynuowanie projektu w przyszłości i superwizję pracy mediatorów rówieśniczych.

### III. Mediacja rówieśnicza – konfrontacja z rzeczywistością

Postępowanie mediacyjne rozpoczyna się poprzez zgłoszenie sprawy do mediacji, co mogą zrobić zarówno uczniowie pozostający w konflikcie (choćby jeden z nich), jak i nauczyciel czy rodzic. Sprawę do mediacji można zgłosić na kilka sposobów, przykładowo w szkołach niekiedy instalowane są specjalne skrzynki, do których można wrzucić kartkę z prośbą o mediację. Jeśli ośrodek mediacyjny funkcjonuje już od jakiegoś czasu, mediatorzy mogą pełnić specjalne dyżury w swojej siedzibie, podczas których można zadać im pytania i porozmawiać o potencjalnej mediacji. Jednakże osobami kierującymi skonfliktowanymi uczniami do mediacji są zazwyczaj nauczyciele.

W standardowej mediacji rówieśniczej można wyróżnić pięć następujących po sobie faz negocjacyjnych. Pierwszym etapem jest umówienie przez mediatora spotkania wstępnego, na którym wyjaśnia on stronom ogólne zasady i reguły obowiązujące w mediacji. Uzyskuje od stron zgodę na mediację oraz jej zasady – najlepiej w formie pisemnego kontraktu, na który będzie mógł powołać się w trakcie mediacji, jeśli sytuacja wymknie się spod kontroli. Już na tym etapie mediator powinien ukierunkować strony na przyszłość poprzez wskazanie korzyści wynikających z mediacji. Kolejnym etapem jest poproszenie stron o przedstawienie subiektywnego opisu zdarzeń – swojego punktu widzenia na przyczynę konfliktu. W tej fazie zadaniem mediatora jest moderowanie dyskusji, wysłuchanie stron, zrozumienie istoty problemu i zdiagnozowanie konfliktu. Mediator koncentruje się na elementach najistotniejszych dla rozwiązania konfliktu oraz zniwelowania jego przyczyn. Mediator powinien zadawać

wiele pytań, nie tylko po to, aby właściwie zrozumieć interesy stron, ale także po to, aby skłonić je do refleksji nad przyszłością i zachęcać do wypracowywania kreatywnych rozwiązań sytuacji konfliktowej. Poprzez takie pytania, jak: „Co to oznacza dla ciebie?”, „Co wtedy czułeś?”, „Jak to zdarzenie wpłynęło na ciebie?”, „Jak myślisz, jak czuli się twoi koledzy?”, mediator szuka osobistych przyczyn kłótni i uświadamia stronom możliwe konsekwencje ich czynów.

Należy podkreślić, że mediacja rówieśnicza ze względu na swoją specyfikę przyjmuje formę mediacji facylitatywnej – mediator-uczeń nie sugeruje stronom rozwiązań ani nie bierze odpowiedzialności za konsekwencje swoich propozycji. Mediacja szkolna pozwala samym skłóconym uczniom wziąć odpowiedzialność za ich czyny oraz wypracować satysfakcjonujące dla nich rozwiązania, dzięki czemu są oni bardziej skłonni przestrzegać podjętych ustaleń po zakończeniu mediacji i spisaniu ugody. Podczas sesji mediacyjnej mediator nakłania uczniów do opracowania propozycji ugody i zawarcia końcowych ustaleń w formie pisemnej umowy, którą podpiszą wszyscy uczestnicy postępowania, co ma stanowić rękojmię przestrzegania zawartych w dokumencie postanowień. Mediacja często kończy się także symbolicznym podaniem sobie rąk „na zgodę” oraz umówieniem terminu spotkania kontrolnego, podczas którego strony będą mogły porozmawiać na temat efektów i skuteczności przeprowadzonej mediacji. Jeżeli usystematyzowany model mediacji rówieśniczej sprawdzi się w danej placówce, możliwa będzie jego kontynuacja i stworzenie spójnego systemu kształcenia mediatorów rówieśniczych, którzy będą mogli przekazywać sobie nawzajem wiedzę oraz dzielić się praktycznymi poradami (na zasadzie mentoringu – relacji mistrz i uczeń). W rezultacie rozwiną się nie tylko świadomość, ale i umiejętności interpersonalne zaangażowanych w projekt uczniów, a w szkole popularyzowana będzie wiedza na temat mediacji i innych ugodowych metod rozwiązywania sporów. Może to zaowocować kształtowaniem odpowiednich postaw prospołecznych wśród młodzieży, promowaniem pozytywnych postaw i zredukowaniem liczby niepożądanych incydentów w szkole. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że w procesie realizacji przedsięwzięcia mediacyjnego ważna rola przypada dorosłym – wiele zależy od tego, czy będą oni w stanie zaakceptować nowy model rozwiązywania konfliktów oraz zrzec się na rzecz uczniów swojej władzy i możliwości decydowania za młodzież, a także od tego, czy będą potrafili zdystansować się do kłopotów i problemów, o których dowiedzą się w trakcie sesji mediacyjnej, podczas której niezwykle istotna jest przecież zasada poufności. Dlatego ważne jest, aby opiekunem mediatorów (nauczycielem-superwizorem) był doświadczony pedagog, który posiada wiedzę na temat ADR oraz korzysta ze wsparcia lokalnych ośrodków mediacyjnych i profesjonalnych mediatorów lub sam zajmuje się mediacją.

#### IV. Ośrodki mediacji rówieśniczej – dobre praktyki

Chociaż instytucja mediacji rówieśniczych jest znana już od pewnego czasu, to wciąż nie jest metodą powszechnie stosowaną w polskich szkołach. W październiku 2016 roku Rzecznik Praw Dziecka powołał zespół ds. opracowania standardów mediacji szkolnej i rówieśniczej, w którego skład wchodziły wybitni specjaliści z zakresu mediacji, mediacji rówieśniczej oraz pedagogiki. Zadaniem zespołu jest nie tylko przygotowanie standardów mediacji szkolnej i rówieśniczej, ale także opracowanie Kodeksu Etyki Mediatora Rówieśniczego i Kodeksu Etyki Mediatora Szkolnego (por. Biuro Rzecznika Praw Dziecka). Opracowanie wspomnianych reguł pozwoliłoby szkołom, chcącym wdrożyć program mediacji rówieśniczych, na podjęcie świadomych i ukierunkowanych działań zmierzających do popularyzacji tej metody polubownego rozwiązywania sporów. Ponieważ prace nad wspomnianymi dokumentami wciąż trwają, w tym miejscu zasadne zdaje się przybliżenie kilku projektów i inicjatyw związanych z implementacją oraz popularyzacją mediacji szkolnej, które zostały zrealizowane w polskich szkołach w ciągu kilku ostatnich lat.

Jednym z największych przedsięwzięć tego typu był koordynowany przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego projekt *Mediacja Rówieśnicza* realizowany w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w 2009 roku. Projekt został wdrożony w 15 placówkach, wzięło w nim udział 33 wychowawców i 114 wychowanków. Jego celem było poprawienie umiejętności komunikacyjnych uczestników, rozwinięcie ich wiedzy w zakresie polubownego rozwiązywania sporów oraz kształtowanie tolerancyjnych postaw wśród wychowanków (por. Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej). Inną znaczącą inicjatywą dotyczącą mediacji szkolnej był podjęty przez Rzecznika Praw Dziecka wraz z Polskim Centrum Mediacji w Lublinie w 2012 roku projekt *Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu*, do którego przystąpiło 11 gimnazjów z województwa lubelskiego. Miał on na celu przeszkolenie nauczycieli i uczniów w zakresie mediacji oraz możliwości jej zastosowania w szkołach, co miało doprowadzić do utworzenia w tych placówkach działających stale centrów mediacji rówieśniczej, które współpracowałyby z licznymi podmiotami zajmującymi się prawem, edukacją i interwencją kryzysową (sądami, kuratoriami, Polskim Centrum Mediacji). Ponadto w tym kontekście warto wspomnieć o zainaugurowanym w 2015 roku przez Ośrodek Mediacji Fundacji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego „Facultas Iuridica” programie *Mediacje rówieśnicze w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi im. Juliusza Słowackiego nr 10 w Gliwicach* (por. Uniwersytet Śląski 2015).

Oprócz większych programów realizowanych przez lokalne ośrodki mediacyjne i podmioty z nimi współpracujące warto także wspomnieć o kilku placówkach szkolnych, które podjęły samodzielną próbę wdrożenia mediacji rówieśniczej. Przykładem może być choćby Gimnazjum nr 21 w Gdańsku, w którym w 2014 roku powołano Centrum Mediacji Szkolnej i Rówieśniczej. W jego ramach działa grupa szkolnych mediatorów rówieśniczych nadzorowanych przez szkolnego pedagoga-mediatora, która na co dzień rozwiązuje konflikty uczniowskie powstałe w szkole. Z kolei Gimnazjum im. Władysława Jagiełły w Niepołomicach zawarło w swoim statucie przepis, który wprost stwierdza, że „w rozwiązywaniu konfliktów wykorzystuje się mediacje rówieśnicze, jeżeli tylko strony sporu wyrażą na nie zgodę”, a także uznaje możliwość skorzystania z rozwiązań mediacyjnych za jeden z przywilejów uczniowskich. Warto też wspomnieć o III Liceum Ogólnokształcącym w Ostrowie Wielkopolskim, które w marcu 2017 roku również powołało do życia Szkolne Centrum Mediacji (por. Rzecznik Praw Dziecka 2017). Stało się ono dzięki temu jedną z niewielu szkół średnich w Polsce, korzystających z tego sposobu rozwiązywania sporów – zazwyczaj na wdrożenie programu decydują się bowiem szkoły podstawowe i gimnazja.

## V. Podsumowanie

Implementacja instytucji mediacji rówieśniczej w szkołach może w znacznym stopniu przyczynić się do popularyzacji tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów oraz innych ADR. Mediacja sprzyja kształtowaniu postaw prospołecznych i rozwijaniu umiejętności interpersonalnych uczniów-mediatorów. Istnienie właściwie funkcjonującego, oficjalnie umocowanego w szkolnych statutach i regulaminach ośrodka mediacji rówieśniczej może skutkować zwiększeniem świadomości uczniów w zakresie rozwiązywania konfliktów bez przemocy, a w rezultacie może mieć pozytywny wpływ na atmosferę panującą w placówce – uczniowie będą skoncentrowani na podtrzymaniu dobrych relacji dialogu, wzajemnym zaufaniu i tolerancji. Oddanie sprawiedliwości w ręce uczniów sprawia, że wzrasta wśród nich poczucie odpowiedzialności za popełniane czyny, a stosowany w wielu przypadkach model superwizyjny – angażujący także nauczycieli oraz rodziców – powoduje, że wszyscy aktywnie partycypują w życiu szkoły i kształtują jej przyjazny wizerunek (Kiezik-Kordzińska 2004: 40). Biorąc pod uwagę nowe zagrożenia i realia panujące we współczesnej szkole, należy zdecydowanie opowiedzieć się za wprowadzeniem do placówek oświatowych programów edukacyjnych promujących ideę mediacji rówieśniczych i rozwiązywania konfliktów bez użycia przemocy (Raszewska-Skałicka 2013: 71–83).

Wypracowywane jak dotąd przez ekspertów oraz Rzecznika Praw Dziecka regulacje i wytyczne odnoszące się do tej problematyki mogą przyczynić się do uproszczenia i ujednolicenia stosowanych już w niektórych szkołach rozwiązań.

## Bibliografia

- Adler Ronald B., Lawrence B. Rosenfeld i Russell F. Proctor II, 2011, *Relacje interpersonalne – proces porozumiewania się*, Poznań: Rebis.
- Babisz Krzysztof, 2012, *Program Rzecznika Praw Dziecka – „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu”*, <https://www.kuratorium.lublin.pl/?akc=akt&op=szcz&id=4436> [dostęp: 23.10.2017].
- Biuro Rzecznika Praw Dziecka, *RPD przygotowuje standardy mediacji szkolnej i rówieśniczej*, <http://brpd.gov.pl/aktualnosci/rpd-przygotuje-standardy-mediacji-szkolnej-i-rowiesniczej> [dostęp: 23.10.2017].
- Borkowska Anna, Joanna Szymańska i Marta Witkowska, 2012, *Przeciwdziałanie agresji i przemocy w szkole. Poradnik dla nauczycieli*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Consedine Jim, 2004, *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, przeł. Michał Wołodźko i Kacper Gradoń, Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej.
- Czapska Janina i Maksymilian Szeląg-Dylewski, 2014, *Innowacja przez prawo, czyli rzecz o mediacji i zaufaniu*, [w:] Janina Czapska i Maksymilian Szeląg-Dylewski (red.), *Mediacje w prawie*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 7–26.
- Czapski Michał, *Mediacja w sporach akademickich*, [w:] Ewa Gmurzyńska i Rafał Morek (red.), *Mediacje – teoria i praktyka*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 417–435.
- Grudziecka Magdalena, 2007, *Rozwiązywanie konfliktów szkolnych przy użyciu technik mediacyjnych – mediacje rówieśnicze w szkole*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli.
- Kiezik-Kordzińska Ewa, 2004, *Szkola dialogu: Jak skutecznie porozumiewać się?*, Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Klaus Witold, 2009, *Wykorzystanie sprawiedliwości naprawczej w zapobieganiu przemocy rówieśniczej w szkole*, [w:] Lidia Mazowiecka (red.), *Mediacja*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 334–359.
- Kołodziejczyk Jakub, 2004, *Agresja i przemoc w szkole. Konstruowanie programu przeciwdziałania agresji i przemocy w szkole*, Kraków: Niepubliczny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli „SOPHIA”.
- Raszewska-Skałicka Renata, 2013, *Mediacje rówieśnicze jako instrument przeciwdziałania agresji i rozwiązywania konfliktów w szkole*, [w:] Magdalena Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, „E-Monografie” nr 41, Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 71–83.
- Raszewska-Skałicka Renata i Marta Szczepkowska, 2012, *Mediacje w środowisku szkolnym na tle rozważań prawnopsychologicznych – skuteczność i ograniczenia mediacji rówieśniczych*, [w:] Magdalena Tabernacka i Renata Raszewska-Skałicka (red.), *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, Wrocław: Wydawnictwo Gaskor, s. 174–196.
- Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, *Projekt „Mediacje Rówieśnicze”*, <http://www.rops.krakow.pl/lewa/dziecko-i-rodzina-10/projekt-mediacje-rowiesnicze-60.html> [dostęp: 23.10.2017].



- Rudolf Agnieszka, Marta Cichowicz-Major, Magda Matysiak, Sebastian Pałka, Wojciech Pieniążek i Cezary Przybył, 2015, *Diagnoza stanu stosowania mediacji oraz przyczyn zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej popularności mediacji*, raport końcowy projektu *Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów*, Agrotec Polska sp. z o.o. na zamówienie Ministerstwa Sprawiedliwości.
- Rzecznik Praw Dziecka, 2011a, *List RPO z okazji Dnia Mediacji*, „Kurier Mediacyjny”, wydanie specjalne z okazji Międzynarodowego Dnia Mediacji, s. 1.
- Rzecznik Praw Dziecka, 2011b, *Przekonać uczniów do mediacji*, <https://brpd.gov.pl/aktualnosci/przekonac-uczniow-do-mediacji> [dostęp: 23.10.2017].
- Rzecznik Praw Dziecka, 2017, *W Wielkopolsce o prawach dziecka i mediacji rówieśniczej*, <http://brpd.gov.pl/aktualnosci/w-wielkopolsce-o-prawach-dziecka-i-mediacji-rowiesniczej> [dostęp: 23.10.2017].
- Surzykiewicz Janusz, 2000, *Agresja i przemoc w szkole. Uwarunkowania socjoekologiczne*, Warszawa: Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej.
- Uniwersytet Śląski, 2015, *Inauguracja projektu „Mediacje rówieśnicze”*, <https://www.us.edu.pl/inauguracja-projektu-mediacje-rowiesnicze> [dostęp: 23.10.2017].
- Zespół Szkół Nr 66 w Warszawie, 2013, *Statut Zespołu Szkół Nr 66 w Warszawie, Gimnazjum Nr 33 z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Stefana Batorego w Warszawie, II Liceum Ogólnokształcącego z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Stefana Batorego w Warszawie*.

**Część trzecia**

# **Monitoring miejski – odpowiedź na wszystkie problemy?**





AGATA NIŻNIK-MUCHA

# Monitoring wizyjny z perspektywy konstytucyjnej

## I. Bezpieczeństwo jako wartość konstytucyjna

Jednym ze szczególnie pilnych problemów, z którym powinien zmierzyć się polski ustawodawca, jest stworzenie odpowiednich regulacji prawnych dla stosowania monitoringu wizyjnego w szeroko rozumianej przestrzeni funkcjonowania jednostek. Najczęściej monitoring wizyjny jest narzędziem, które – w założeniach podmiotu obserwującego – ma służyć zapewnieniu stanu bezpieczeństwa (porządku, spokoju) na monitorowanym obszarze. W *Słowniku współczesnego języka polskiego* (1998) pojęcie bezpieczeństwa określane jest jako stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym, nie odczuwa strachu przed rzeczywistością. Bezpieczeństwo jest także pojęciem jurydycznym. Już Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. uznawała prawo do bezpieczeństwa za jedno z naturalnych i nieprzedawnialnych praw człowieka. Należy podkreślić, że na gruncie jurydycznym pojęcie bezpieczeństwa nabiera znaczenia normatywnego dopiero z chwilą odniesienia go do konkretnego przedmiotu ochrony. Tym przedmiotem są dobra bądź sfery działalności ludzkiej lub państwowej, które ustrojodawca bądź ustawodawca uznaje za zasługujące na ochronę prawną. W efekcie stają się one dobrami prawnie relewantnymi. Z tej perspektywy wyróżnić można takie kategorie bezpieczeństwa, jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo życia i zdrowia obywateli, bezpieczeństwo pacjenta, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne itd. Na różne aspekty bezpieczeństwa zwraca się uwagę w międzynarodowych i regionalnych systemach ochrony praw człowieka. Z jednej strony w podstawowych aktach dotyczących praw człowieka potwierdza się prawo każdej jednostki do bezpieczeństwa (wskazać tu można

choćby art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa), z drugiej zaś to właśnie m.in. z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa czy bezpieczeństwa publicznego dopuszcza się ograniczanie większości praw człowieka.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.) ustrojodawca wielokrotnie posługuje się pojęciem bezpieczeństwa. Podstawowe znaczenie mają konstytucyjne formuły „bezpieczeństwa obywateli” (art. 5, art. 230 ust. 1 Konstytucji) oraz „bezpieczeństwa państwa” (m.in. art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 126 ust. 2, art. 135 Konstytucji), przy czym z tym drugim pojęciem skorelowane są nieodłącznie pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji), bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8 Konstytucji) i bezpieczeństwa granic państwa (art. 26 ust. 1 Konstytucji). Poza tym, jako odrębne kategorie, ustrojodawca wymienia: bezpieczeństwo ekologiczne (art. 74 ust. 1 Konstytucji), bezpieczne warunki pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji) oraz bezpieczeństwo konsumentów, użytkowników i najemców (art. 76 Konstytucji).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, iż „zapewnienie bezpieczeństwa obywateli” jest jednym z sześciu zadań państwa polskiego, które zostały wymienione *expressis verbis* w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z powołanym przepisem Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 5 Konstytucji formułuje przepis o charakterze programowym, który wymaga ze strony organów władzy publicznej podjęcia, za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji, działań realizujących tak sformułowane zadania państwa. W pewnym zakresie treść art. 5 Konstytucji znajduje doprecyzowanie w jej dalszych postanowieniach. Nie jest możliwe sformułowanie precyzyjnej definicji bezpieczeństwa obywateli. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom należy rozumieć jako „przeciwdziałanie bezprawnym zagrożeniom i zamachom wymierzonym w funkcjonowanie obywateli, przebiegające w ramach prawa i z ich dobrą wolą” (2007: 5). W bardziej kazuistyczny sposób do formuły zapewnienia bezpieczeństwa obywateli podchodzi Bogusław Banaszak podnosząc, że realizacja tego zadania ma polegać nie tylko na przeciwdziałaniu przez władze publiczne wszelkim zagrożeniom porządku publicznego, życia, zdrowia i mienia obywateli, ale również zagrożeniom wymierzonym w bezpieczeństwo ekologiczne oraz bezpieczeństwo energetyczne (2009: 53). Jak podkreśla P. Sarnecki, konstytucyjna formuła zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom powinna być interpretowana w sposób

wąski, w tym znaczeniu, że realizacja tego zadania powinna sprowadzać się do poziomu reakcji na rzeczywiste lub potencjalne (ale realne) zagrożenia i zamachy, w tym również reakcji o charakterze profilaktycznym (2007: 5)<sup>1</sup>. Natomiast art. 5 Konstytucji – co należy podkreślić – nie może stanowić podstawy do ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Z kolei bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny<sup>2</sup> są dwoma z kilku wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję ustawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że bezpieczeństwo państwa to „stan braku zagrożeń, umożliwiający państwu (narodowi) bezpieczną egzystencję i rozwój” (Wołpiuk 1998: 47);

stan, w którym instytucje państwa nie doznają przeszkód i perturbacji w swym funkcjonowaniu a zorganizowana w państwie społeczność korzysta z niezakłóconej egzystencji, utwierdza swą tożsamość a jego poziom życia i kultury znajduje sprzyjające warunki rozwoju (Sarnecki 1999: 12)

czy też „stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa jako całości oraz dla jego demokratycznego rozwoju” (Wojtyczek 1999: 184). Leszek Garlicki podkreśla, że ograniczenie konstytucyjnych wolności na podstawie przesłanki bezpieczeństwa państwa może znajdować uzasadnienie zarówno w zagrożeniach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, o ile osiągną one taki rozmiar, że „dotkną bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty rządów” (1999: 23–24). Natomiast zagrożenia o mniejszym ciężarze gatunkowym, w szczególności takie, które godzą w harmonijne funkcjonowanie życia społecznego, należy kwalifikować jako zagrożenia porządku publicznego (Garlicki 1999). Tak rozumiany porządek społeczny obejmuje ochronę indywidualnych interesów jednostek oraz ochronę interesu społecznego. Krzysztof Wojtyczek wskazuje, że przesłanka porządku publicznego powinna uzasadniać ingerencję w konstytucyjne prawa człowieka:

wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance „wolności i praw innych osób” oraz takich interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji

---

<sup>1</sup> Sytuacja zagrożenia bezpieczeństwa obywateli stanowi ponadto – w myśl art. 230 ust. 1 Konstytucji – przesłankę wprowadzenia stanu wyjątkowego na części albo na całym terytorium państwa.

<sup>2</sup> Pomimo że w przypadku drugiej z wymienionych przesłanek ustrojodawca używa terminu „porządek”, a nie „bezpieczeństwo”, to należy mieć na uwadze, że pojęcia porządku i ładu mogą być rozumiane m.in. jako synonimy bezpieczeństwa.



publicznych w demokratycznym państwie, w tym ochrony tych instytucji przed działaniami prowadzącymi do zakłócenia ich funkcjonowania (1999: 189).

Z powyższych rozważań po pierwsze wynika zatem, że formuły bezpieczeństwa państwa nie można bezwzględnie odrywać od formuły bezpieczeństwa obywateli. Po drugie, przesłanka porządku publicznego jest bliższa, niż przesłanka bezpieczeństwa państwa, ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami, co jednak nie oznacza, że w szczególnie drastycznych przypadkach zagrożenia porządku publicznego nie mogą stać się jednocześnie zagrożeniami bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze fakt, iż pojęcia „bezpieczeństwo obywateli”, „bezpieczeństwo państwa” i „porządek publiczny” mogą się przenikać na różne sposoby, należy jednocześnie pamiętać, że ustrojodawca świadomie w poszczególnych przepisach Konstytucji używa różnych terminów. Te konstatacje mogą – co oczywiste – stanowić jedynie pewne wskazówki interpretacyjne przy wykładni norm konstytucyjnych. Wszystkie wskazane pojęcia są zwrotami niedookreślonymi i ocennymi. Jako takie nabierają treści dopiero na etapie stosowania Konstytucji w szerokim tego słowa znaczeniu.

Od kilkunastu lat można zaobserwować wzrost zainteresowania problematyką bezpieczeństwa, co stanowi naturalną reakcję na rozprzestrzeniające się zjawisko tzw. terroryzmu światowego, wymierzonego bezpośrednio w bezpieczeństwo indywidualnych osób i bezpieczeństwo państwa. Działania terrorystyczne mają godzić także w same, mniej lub bardziej demokratyczne, systemy ustrojowe, powodując niekiedy postępujący demontaż instytucji państwowych. Odpowiedzią na to zagrożenie jest podejmowanie przez państwa i organizacje międzynarodowe różnorodnych działań, których celem jest zapobieganie aktom terroru i zwiększenie poziomu bezpieczeństwa obywateli. Wymiernym wyrazem tej swoistej afirmacji bezpieczeństwa jest ingerowanie przez prawodawców w pewne wypracowywane przez lata standardy ochrony niektórych praw człowieka. Zjawisko to dotyczy wielu – fundamentalnych skądinąd – praw człowieka, na czele z prawem do ochrony życia i różnymi aspektami prawa do prywatności<sup>3</sup>. Powszechne i – jak się wydaje – postępujące zagrożenie terroryzmem spowodowało, że dla jednostek coraz częściej podstawową wartością pozostaje poczucie bezpieczeństwa i dla jego zapewnienia są one gotowe zrezygnować w szczególności z pewnych swobód stanowiących istotną emanację ogólnej wolności jednostki. Obecnie zatem duże części społeczeństw państw tzw. kultury zachodniej akceptują takie ograniczenia dotyczące sfery wolności i prywatności jednostki, które optymalizują stan bezpieczeństwa, a których wprowadzenie jeszcze do niedawna nie byłoby możliwe. Chociaż na

---

<sup>3</sup> Co więcej, pojawiają się poglądy kontestujące absolutny charakter nielicznych praw uznanych za takie w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka oraz w konstytucjach państw demokratycznych (dotyczy to m.in. wolności od tortur).

plaszczyźnie uzasadnienia aksjologicznego te nowe tendencje prawodawcze można postrzegać w kategoriach swoistego samoograniczania swobód i praw, u podstaw którego leży poczucie zagrożenia i niepewności jednostek, to na plaszczyźnie uzasadnienia tetycznego stanowią one klasyczną ingerencję prawodawcy w sferę praw człowieka i obywatela, a skoro tak, to muszą spełniać wszystkie przewidziane konstytucyjnie wymogi dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

Skutecznymi narzędziami zwiększania poziomu bezpieczeństwa – nie tylko zresztą wobec zagrożeń o charakterze terrorystycznym – są różnego rodzaju nowe technologie. Umożliwiają one organom państwowym podejmowanie bardziej efektywnych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz ochronę życia i zdrowia jednostek oraz innych dóbr chronionych prawem. Zaawansowane technologicznie rozwiązania w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa m.in. usprawniają kontrolę operacyjną prowadzoną przez służby policji i ochrony państwa (umożliwiają pozyskanie informacji o treści, czasie i formach komunikowania się osoby poddanej takiej kontroli, a także o jej lokalizacji i ewentualnym przemieszczaniu się), zwiększają poziom bezpieczeństwa na lotniskach i w innych miejscach użyteczności publicznej szczególnie narażonych na różnego rodzaju ataki (urządzenia skanujące odzież i wykrywające materiały przyłączone do ciała, urządzenia skanujące linie papilarne), służą zwalczaniu przestępstw pedofilii dokonywanych za pośrednictwem internetu (oprogramowania pomagające ujawniać pedofilów w sieci) czy wreszcie umożliwiają monitorowanie wizyjne ulic, placów i innych miejsc publicznych (poza klasycznym monitoringiem wizyjnym pojawiają się pierwsze próby wdrażania systemów tzw. inteligentnego monitoringu automatycznie reagującego na zachowania zdefiniowane jako niebezpieczne<sup>4</sup>).

## II. Monitoring wizyjny – faktyczny zakres zastosowania a regulacje prawne

W dużej liczbie miast europejskich, w tym także w niektórych polskich miastach, funkcjonuje tzw. monitoring miejski, tj. system kamer wizyjnych rozlokowanych

---

<sup>4</sup> Pod przewodnictwem Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie realizowany był międzynarodowy projekt badawczy INDECT (*Intelligent information system supporting observation, searching and detection for security of citizens in urban environment – Inteligentny system informacyjny wspierający obserwację, wyszukiwanie i detekcję dla celów bezpieczeństwa obywateli w środowisku miejskim*). Innowacja, której dotyczył projekt badawczy, ma polegać na sygnalizowaniu operatorowi monitoringu, że kamera zidentyfikowała niepokojący obraz lub dźwięk. Kamery będą ponadto ze sobą współpracować (np. będą w stanie śledzić osobę, która biegnie, albo konkretny samochód).

w różnych częściach aglomeracji miejskiej, odbierających obraz w sposób systematyczny, przede wszystkim w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony osób i mienia. Monitoringiem objęta jest co do zasady część tzw. otwartej przestrzeni publicznej (ulice, place, parki), budynki użyteczności publicznej (szkoły, dworce kolejowe, lotniska, stadiony), a niekiedy także takie obiekty, jak sieci wodociągowe czy stacje gazowe. Monitoring miejski może polegać na bieżącej obserwacji miejsc publicznych przez tzw. operatorów bądź mieć charakter retrospektywny. Co istotne, w ramach monitoringu wizyjnego, w pewnych okolicznościach jest możliwe dokonywanie automatycznej identyfikacji osób, polegającej na zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację określonej osoby<sup>5</sup>. Zarejestrowany obraz jest przechowywany na odpowiednich nośnikach przez przewidziany przepisami prawa czas. Po jego upływie nagrania są usuwane, chyba że o ich zabezpieczenie wystąpił uprawniony do tego podmiot. W tym zakresie niektóre funkcjonujące rozwiązania przewidują możliwość udostępniania nagrań do wglądu na wniosek podmiotów prywatnych, inne zastrzegają taką możliwość wyłącznie na rzecz określonych organów władzy publicznej. Jeżeli natomiast chodzi o kwestię administrowania poszczególnymi elementami systemu monitoringu miejskiego, to często spotykanym rozwiązaniem jest model, w którym monitoring prowadzony jest zarówno przez podmioty publiczne, jak i przez podmioty prywatne działające na rzecz podmiotów publicznych.

Monitoring wizyjny stosowany jest także w takich jednostkach publicznych jak: areszty śledcze, więzienia, izby wytrzeźwień, szpitale i oddziały psychiatryczne, szkoły oraz w obiektach prywatnych dostępnych dla nieograniczonej liczby osób – przede wszystkim w centrach handlowych, sklepach, na parkingach i stacjach benzynowych. Bywa także wykorzystywany w zakładach pracy w celu kontroli wykonywania obowiązków przez pracowników. Poza tym kamery wizyjne służą częstokroć zapewnieniu bezpieczeństwa prywatnych posesji, przy czym w tym przypadku zdarza się, iż są tak ustawiane, że rejestrowany obraz obejmuje nie tylko obszar pozostający w prawnej dyspozycji podmiotu prywatnego. Wreszcie, w ostatnich latach dużą popularność zyskały kamery samochodowe rejestrujące inne pojazdy, użytkowników drogi oraz pieszych. Obecnie są one montowane także w pojazdach komunikacji miejskiej. Monitoring wizyjny jest zatem narzędziem coraz powszechniej wykorzystywanym zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, w różnych przestrzeniach i okolicznościach oraz w różnych celach.

W polskim systemie prawa nie ma aktu prawnego, który kompleksowo regulowałby kwestie dotyczące monitoringu wizyjnego. Jak dotąd nie doszło do

---

<sup>5</sup> Możliwe jest zatem nie tylko identyfikowanie właścicieli pojazdów mechanicznych po numerze rejestracyjnym pojazdu, ale także automatyczne rozpoznawanie twarzy osób objętych monitoringiem.

uchwalenia ustawy określającej ogólne zasady dopuszczalności instalowania oraz zasady prowadzenia i administrowania systemami monitoringu wizyjnego i audiowizyjnego (w tym systemami zdolnymi do automatycznej identyfikacji osób), a także – co bardzo istotne – regulującej uprawnienia osób objętych monitoringiem (choćby w zakresie gwarantowanego już na poziomie konstytucyjnym dostępu do nagrań). Istnieją jedynie regulacje prawne wybranych aspektów monitoringu wizyjnego odnoszące się do niektórych obszarów jego stosowania. Są to, rozsiane w kilkunastu różnych ustawach, przepisy: (1) regulujące kompetencje do rejestracji obrazu albo obrazu i dźwięku poszczególnych służb odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo oraz (2) dopuszczające możliwość albo nakładające obowiązek rejestrowania obrazu bądź obrazu i dźwięku w określonych miejscach, okolicznościach bądź w określonym celu. Przykładowo wymienić można: art. 15 ust. 1 pkt 5a i 4a oraz art. 15 ust. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2067), art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 1 i art. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 706 ze zm.), art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 maja 2012 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1920), art. 11–12 oraz art. 26 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t. jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1160), art. 15b ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 471), art. 147 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1904) czy chociażby §14 i §15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pokoi przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz.U. z 2012 r. poz. 638 ze zm.). Niezależnie od powyższego, w pewnym zakresie, w jakim faktycznie funkcjonuje, zapis obrazu obejmujący wizerunek obywateli polskich i innych osób znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma w ogóle regulacji ustawowej. Takie, w istocie wybiórcze, uregulowanie zagadnienia monitoringu wizyjnego należy ocenić negatywnie<sup>6</sup>, przede wszystkim z uwagi na to, że objęcie jednostki monitoringiem wizyjnym nie jest obojętne ani z perspektywy konstytucyjnego statusu jednostki ani z perspektywy międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Nie ma wątpliwości co do tego, że monitorowanie wizyjne jednostki stanowi wkroczenie w jej prawo do prywatności,

<sup>6</sup> Odnotowania wymaga fakt, że w latach 2013–2015 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych prowadziło prace, których efektem miał być, sygnowany przez Radę Ministrów, projekt ustawy o monitoringu wizyjnym, jednak prace te utknęły na etapie sporządzenia projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym.

będące przecież jednym z fundamentalnych praw osobistych gwarantowanych przez Konstytucję RP każdemu człowiekowi. Sytuacja braku odpowiednich regulacji, które jednoznacznie i klarownie określałyby z jednej strony obowiązki administratorów monitoringu wizyjnego, z drugiej zaś precyzyjnie formułowałyby gwarancje ochrony prywatności, w tym wizerunku jednostki i innych dotyczących jej informacji, stwarza pole do różnego rodzaju nadużyć.

### III. Ochrona wizerunku jednostki w Konstytucji

Prawo do prywatności, stosownie do swojej natury, jest w Konstytucji chronione wieloaspektowo. Przepisem bazowym w tym zakresie jest art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym: „Každy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym”<sup>7</sup>. Inne elementy prawa do prywatności są uregulowane w dalszych przepisach Konstytucji – tj. w art. 48 (prywatność w zakresie wychowywania dzieci), art. 49 (wolność i ochrona komunikowania się), art. 50 (mir domowy), art. 51 (autonomia informacyjna). Takie ujęcie prawa do prywatności pozwala zauważyć, że wbrew powszechnie używanej terminologii, sfera prywatności człowieka jest chroniona przez liczne prawa, a większość z nich to prawa o charakterze wolnościowym. Nie bez powodu zresztą prawo do prywatności od początku ujmowania go jako osobnej kategorii jurydycznej nazywane było „prawem do bycia pozostawionym w spokoju” (*a right to be let alone*) czy też „prawem do bycia pozostawionym samemu sobie”. Najogólniej rzecz ujmując, prawo do prywatności to możliwość takiego kształtowania przez jednostkę prywatnej sfery swego życia, aby była ona niedostępna dla innych podmiotów i wolna od zewnętrznej ingerencji. Szeroki zakres prawa do prywatności jest zasadniczo konsekwencją tego, że owa sfera prywatna człowieka ma charakter niejednorodny i wieloaspektowy. Prawo do prywatności, na tle innych praw gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym, wyróżnia szczególnie dynamiczny charakter – jest to spowodowane tym, że zmiany społeczne i kulturowe oraz ciągły rozwój techniki generują nowe zagrożenia dla prywatności jednostki, a to z kolei stymuluje wyodrębnianie nowych elementów (dóbr) wymagających ochrony<sup>8</sup>. W literaturze przedmiotu można spotkać liczne propozycje systematyzowania sfer (komponentów) prywatności człowieka, przy czym należy mieć

<sup>7</sup> B. Banaszak stwierdza wręcz, że art. 47 Konstytucji jest swoistą *lex generalis* dla pozostałych norm Konstytucji regulujących poszczególne aspekty prywatności człowieka (2009: 245).

<sup>8</sup> W praktyce bardzo często oznacza to „wydobywanie” nowych treści normatywnych prawa do prywatności z przepisów sformułowanych na poziomie konstytucyjnym bądź w traktatach międzynarodowych, które z formalnego punktu widzenia nie podlegają zmianie.

na uwadze, że systematyka ta do pewnego stopnia ma charakter porządkujący i nie wyklucza wzajemnego przecinania się czy też nakładania się na siebie poszczególnych sfer prywatności jednostki (Motyka 2006; Braciak 2004; Pryciak 2010). Wyodrębnia się m.in. sferę prywatności rodzinnej, sferę prywatności terytorialnej, sferę prywatności osobistej i cielesnej, sferę prywatności informacyjnej czy też sferę prywatności decyzyjnej<sup>9</sup>. W ramach poszczególnych sfer prywatności wyodrębnić można z kolei pewne ściśle związane z nimi szczegółowe przedmioty ochrony. W odniesieniu do prywatności terytorialnej, w tym kontekście wymienić można: mieszkanie, pokój hotelowy, przymierzalnię sklepową, a nawet budkę telefoniczną. Z kolei do sfery prywatności osobistej zalicza się przede wszystkim: nazwisko, głos, ciało i wizerunek człowieka.

Wizerunek jednostki można najogólniej określić jako **obraz fizyczny danej osoby**<sup>10</sup>. Krzysztof Stefaniuk stwierdza, że wizerunkiem są takie cechy twarzy i całej postaci jakiejś osoby, które pozwalają ją zidentyfikować jako konkretną osobę fizyczną (jednostkę; Stefaniuk 1970: 64). Wizerunek człowieka obejmuje zatem całą jego postać, a nie tylko to, co w wyglądzie człowieka zasadniczo najbardziej charakterystyczne, a więc jego twarz (Winiarska-Lisowska: 1). Środkiem komunikacji wizerunku może być obraz lub szerzej – środki wizualne<sup>11</sup>. Wizerunkiem jest każde odzwierciedlenie obrazu fizycznego, przy czym w piśmiennictwie niekiedy wskazuje się, że niekoniecznie musi zostać ono utrwalone (na nośniku materialnym), lecz może także przybrać formę ulotną (np. emisji nadawanego na żywo programu telewizyjnego; Grzeszak 2013: 667). W tym miejscu należy zadać pytanie o to, czy tak rozumiany wizerunek osoby fizycznej jest przedmiotem ochrony na gruncie Konstytucji. Który przepis ustawy zasadniczej taką ochronę gwarantuje? Wszak Konstytucja w żadnym ze swych postanowień nie używa terminu „ochrona wizerunku”. Pierwotnego źródła swobody jednostki w zakresie dysponowania swoim wizerunkiem i skorelowanego z nią obowiązku organów władzy publicznej do zapewnienia prawnej ochrony wizerunku należy – w moim przekonaniu – upatrywać w art. 47 Konstytucji<sup>12</sup>. Wizerunek jednostki, jako jej obraz fizyczny, należy postrzegać jako

<sup>9</sup> Sfer tych nie należy sobie kategorycznie przeciwstawiać, gdyż ich zakresy przedmiotowe często są ze sobą powiązane, a nawet się krzyżują.

<sup>10</sup> Pojęcie wizerunku we wskazanym ujęciu może odnosić się wyłącznie do osób fizycznych. Pojawiający się czasami w cywilistyce termin „wizerunek” użyty w odniesieniu do osób prawnych (jako bytów o charakterze abstrakcyjnym) należy rozumieć wyłącznie jako synonim ich dobrego imienia, renomy (*goodwill*).

<sup>11</sup> Sąd Najwyższy określa pojęcie wizerunku jako dobra osobistego (art. 23 k.c.), oznaczające podobiznę człowieka utrwaloną na portrecie, fotografii lub w innej postaci. Zob. wyrok SN z 7 października 2009 r., III CSK 39/09.

<sup>12</sup> W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że normatywna treść art. 47 Konstytucji wychodzi daleko poza sumę treści konstytucyjnych przepisów konkretyzujących poszczególne aspekty prywatności. Jak twierdzi Joanna Braciak (2004): „Jeżeli (...) jakaś materia



element prywatności cielesnej ściśle związanej z „życiem osobistym”, o którym mowa w art. 47 Konstytucji. A zatem, posługując się terminologią użytą przez ustrojodawcę w powołanym przepisie, można dojść do przekonania, iż Konstytucja gwarantuje każdemu prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, obejmujące m.in. prawo do dysponowania swoim wizerunkiem. Należy jednak zauważyć – co podnosi P. Sarnecki, że „(...) prawo [to] posiada w istocie charakter «wolności», polega bowiem na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki” (Sarnecki 2006: 1). Co więcej, wolność ta stanowi jednocześnie przejaw ogólnej wolności człowieka potwierdzonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz wolności osobistej *sensu stricto* zagwarantowanej w art. 41 ust. 1 Konstytucji (Sarnecki 2006: 1).

W takim wolnościowym ujęciu decydowanie o swoim życiu osobistym obejmuje m.in. zasadniczą swobodę jednostki w zakresie decydowania o swoim wyglądzie zewnętrznym<sup>13</sup>, ale także swobodę dysponowania swoim wizerunkiem, w tym udostępniania tego wizerunku innym podmiotom<sup>14</sup>. Z tą swobodą skorelowany jest zasadniczy obowiązek innych podmiotów do powstrzymania się od ingerowania w tę sferę prywatności jednostki, co oznacza w szczególności powstrzymanie się od utrwalania i rozpowszechniania wizerunku innej osoby. Obowiązek ten ciąży przy tym nie tylko na organach władzy publicznej, ale także na innych jednostkach i podmiotach prywatnych. Pomimo więc użycia w art. 47 Konstytucji formuły właściwej dla praw *sensu stricto* („prawo do”) – „decydowania o swoim życiu osobistym” nie można zakwalifikować do praw tego typu<sup>15</sup>, o czym przesądza nie tylko specyfika przedmiotu ochrony tego prawa, ale także – z formalnego punktu widzenia – posłużenie się przez ustrojodawcę czasownikiem „decydować”<sup>16</sup>. Artykuł 47 Konstytucji potwierdza

---

nie została objęta szczegółowymi unormowaniami o konkretnych elementach prywatności, to [daną – dop. wł.] gwarancję poszanowania życia prywatnego można wyprowadzać bezpośrednio z art. 47 konstytucji”. Zdaniem powołanej autorki nie ma podstaw do stwierdzenia, że suma przepisów dotyczących wartości wpisanych w sferę prywatności człowieka wyznacza jej ostateczne konstytucyjne granice (czy zakres), co prowadziłoby do konstatacji, iż jeżeli jakaś dziedzina stosunków nie została tymi przepisami objęta, to pozostaje poza konstytucyjnymi gwarancjami prawa do prywatności.

<sup>13</sup> Pomijając kwestie natury biologicznej, jednostka może swobodnie decydować o swoim wyglądzie np. o długości i kolorze włosów, wytatuowaniu ciała, makijażu.

<sup>14</sup> Swoboda ta nie jest nieograniczona. Ustawodawca może wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia w tym zakresie, np. otrzymanie paszportu jest uzależnione od udostępnienia przez obywatela jego wizerunku na fotografii, a samo zdjęcie paszportowe musi spełniać wymogi, które ograniczają swobodę osoby pozującej (m.in. nie można pozować w okularach słonecznych, co do zasady wykluczone jest też nakrycie głowy).

<sup>15</sup> W ramach prawa *sensu stricto* podmiot prawa może żądać jakichś konkretnych pozytywnych działań ze strony podmiotów zobowiązanych.

<sup>16</sup> Decydować – jak wskazuje *Słownik współczesnego języka polskiego* (1998) – to znaczy „podejmować decyzję w jakiejś sprawie”, „mieć na coś znaczący wpływ”.

zatem swobodę jednostki w zakresie decydowania o swoim życiu osobistym, w tym swobodę dysponowania swoim wizerunkiem.

Z tej perspektywy konstytucyjnie problematyczne będą nie tylko takie działania, jak prowadzenie monitoringu wizyjnego, ale także tak szeroko praktykowane rozpowszechnianie wizerunku innych osób przez umieszczanie zdjęć klasowych z czasów szkolnej edukacji na portalach społecznościowych czy chociażby rejestrowanie zdarzeń na drodze kamerą samochodową. Już w świetle art. 47 Konstytucji można oczywiście sformułować tezę, zgodnie z którą działania polegające na utrwalaniu (np. na obrazie, fotografii, nagraniu wideo itp.) i upowszechnianiu (publikacji w internecie, w czasopiśmie, wystawieniu portretu w galerii) wizerunku określonej osoby fizycznej zasadniczo wymagają zgody tej osoby. Co jednak istotne, art. 47 Konstytucji w kontekście, w którym odnosi się do ochrony wizerunku jednostki, jest w pewnym zakresie (w relacji wertykalnej) skonkretyzowany przez art. 51 Konstytucji. Artykuł 51 ust. 1–2 Konstytucji stanowi: „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby” (ust. 1), a „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” (ust. 2). Kluczowe znaczenie dla kwestii konstytucyjnych gwarancji ochrony wizerunku jednostki ma pojęcie informacji, o którym mowa we wskazanych przepisach. Pojęcie to – zgodnie z założeniem optymalnej ochrony prywatności jednostki – powinno być rozumiane szeroko. Odnosi się ono zatem do każdego aspektu jednostki – jej życia osobistego, prywatnego, rodzinnego, zawodowego, wiedzy, cech charakteru, a także wyglądu. W konsekwencji obejmuje ono wszelkie informacje o jednostce, nie tylko czysto „formalne” dane o osobie fizycznej, takie jak numer powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności, numer identyfikacji podatkowej czy numer i serię dowodu tożsamości, ale także – a może przede wszystkim – informacje dotyczące jej światopoglądu, preferencji politycznych, wykształcenia, stosunków rodzinnych, posiadanego majątku czy zarobków. Wizerunek jednostki, jako emanacja jej cielesności, także stanowi informację objętą dyspozycjami art. 51 Konstytucji. W aspekcie czysto technicznym informacjami z art. 51 Konstytucji będą z kolei wszelkiego rodzaju komunikaty wyrażone poprzez znaki graficzne, fotografię, nagranie audio lub wideo, język komputerowy, symbole itd. A zatem art. 51 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do wizerunku jednostki, sygnalizuje wprost, że swoboda dysponowania przez jednostkę tym dobrem osobistym nie ma charakteru absolutnego i wskazuje, że wyłącznie ustawa (a nie akt niższego rzędu) może nałożyć na jednostkę obowiązek „ujawniania” (udostępniania) swojego wizerunku. Jednocześnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa

prawa. Wyeksponowanie przez ten przepis wymogu niezbędności, oznaczającego po prostu wymóg proporcjonalności wkraczania przez ustawodawcę w tę sferę prywatności jednostki<sup>17</sup>, należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej przez żądanie niekoniecznych, ale wygodnych dla władzy informacji o jednostce jest współcześnie typowym instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu zyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki<sup>18</sup>. Z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika także, że ustawodawca wprowadzając regulacje prawne dotyczące pozyskiwania danych o obywatelach, powinien jednocześnie przewidzieć procedurę ich usuwania, w sytuacji gdy pozyskane dane okażą się niekonieczne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone.

Z sytuacją wkroczenia przez prawodawcę w sferę autonomii informacyjnej sprzężone są dwa prawa podmiotowe wykreowane przez ustrojodawcę w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji – prawo każdej osoby do dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych (ust. 3) oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 4). Oba te prawa należy postrzegać w kategoriach refleksów autonomii informacyjnej jednostki. Poza tym art. 51 ust. 4 Konstytucji przesądza o konieczności uregulowania procedury usuwania zgromadzonych danych, w sytuacji gdy są one niepełne lub nieprawdziwe albo – co istotne w kontekście rozważań o ochronie wizerunku jednostki – zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą.

Szczególny konstytucyjny status sfery autonomii informacyjnej jednostki, obejmującej m.in. wizerunek jednostki, znalazł potwierdzenie w postanowieniach art. 51 ust. 5 Konstytucji. W przepisie tym ustrojodawca jednoznacznie zagwarantował, że „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Z przywołanej formuły wynikają dla prawodawcy dwie konsekwencje – pierwsza sprowadza się do obowiązku uchwalenia ustawy regulującej wskazaną materię (o ile zamierza ingerować w tę sferę prywatności człowieka), druga natomiast oznacza zakaz przekazania tej materii do regulacji w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o jednostce, procedura postępowania podmiotu, w którego gestii pozostają określone informacje, a także kwestie związane z „gromadzeniem informacji”, a więc ich zbieraniem i przetwarzaniem, muszą zatem zostać zamieszczone w ustawie<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> W istocie art. 51 ust. 2 Konstytucji dokonuje paralelizacji wymogu proporcjonalności, który jest wyrażony w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

<sup>18</sup> Zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02; wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., K 8/04.

<sup>19</sup> Zob. wyrok TK z 14 lipca 2015 r., K 2/13; wyrok TK z 19 lutego 2002 r., U 3/01.

## IV. Ustawowa ochrona i regulacja wizerunku jednostki – zarys problematyki

Prawna ochrona wizerunku człowieka jest w pewnym zakresie skonkretyzowana w aktach podkonstytucyjnych<sup>20</sup>, m.in. w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>21</sup>, ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>22</sup>, ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe<sup>23</sup> oraz ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 922). Niejako na marginesie prowadzonych rozważań warto wspomnieć, że w kontekście tematu monitoringu wizyjnego szczególne znaczenie ma ostatni z wymienionych aktów prawnych. Wskazane powyżej rozumienie konstytucyjnej formuły „informacji dotyczących osoby” zdeterminowało szerokie zdefiniowanie pojęcia „dane osobowe” w ustawie o ochronie danych osobowych (dalej: u.o.d.o.)<sup>24</sup>. W rozumieniu art. 6 u.o.d.o. za dane osobowe uważa

<sup>20</sup> Z racji tego, że na gruncie Konstytucji można wyodrębnić swobodę dysponowania przez jednostkę wizerunkiem, zabezpieczoną przez konieczność zapewnienia przez prawodawcę zwykłego prawnej ochrony tego dobra, regulacje ustawowe – z wyjątkiem ustawy Kodeks cywilny – w różny sposób i w różnym zakresie ingerują w tę swobodę.

<sup>21</sup> W art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459) wizerunek został *expressis verbis* wskazany jako jedno z dóbr osobistych człowieka. Jest przedmiotem sporu, czy aby stwierdzić naruszenie dobra osobistego w postaci wizerunku, konieczne jest zajście sytuacji powszechnej identyfikacji danej osoby na skutek przedstawienia jej wizerunku, czy wystarczające w tym względzie jest, że dana osoba zostanie rozpoznana tylko przez niektóre osoby (np. rodzinę, przełożonego lub znajomych). Na problem ten zwraca uwagę Małgorzata Winiarska-Lisowska (1–2). Wskazana autorka, moim zdaniem słusznie, opowiada się za szerszym ujęciem zakresu ochrony wizerunku człowieka.

<sup>22</sup> Artykuł 81 powołanej ustawy stanowi, że rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej, przy czym przy braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli osoba ta otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie. Jednocześnie ustawodawca przewiduje, że zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, o ile wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych (w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych), a także osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz czy publiczna impreza.

<sup>23</sup> Artykuł 13 ust. 2 prawa prasowego formułuje adresowany do dziennikarzy zakaz publikowania w prasie danych osobowych i wizerunku osób przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Z kolei ust. 3 upoważnia właściwego prokuratora lub sąd do wydania zezwolenia, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

<sup>24</sup> Niezależnie od tego szerokie ujęcie omawianego pojęcia jest zbieżne z definicją danych osobowych przyjętą w art. 2 lit. a dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych.

się bowiem „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej”. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że „osobą możliwą do zidentyfikowania” jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Jak podkreśla Janusz Barta, czynnikami określającymi cechy osoby mogą być w szczególności: wygląd zewnętrzny, wzór siatkówki oka (cechy fizyczne), a także struktura kodu genetycznego, grupa krwi (cechy fizjologiczne; Barta i in. 2015). Obok danych osobowych, wyrażonych za pomocą znaków językowych, występują zatem także pozajęzykowe dane osobowe, tj. dane utrwalone m.in. jako obraz, dźwięk, odciski palców, ludzki materiał biologiczny (Drozd 2008). Danymi osobowymi są więc nie tylko te dane, które od razu, ze względu na swoją treść, pozwalają określić tożsamość osoby fizycznej, ale również te dane, przy których co prawda takie bezpośrednie odniesienie do osoby nie istnieje, ale które mogą pośrednio przyczynić się do identyfikacji takiej osoby. Ustawodawca zastrzega jednak w art. 6 ust. 3 u.o.d.o., że informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli „wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań”. W ramach monitoringu wizyjnego, w tym monitoringu miejskiego, może zatem dochodzić do przetwarzania danych osobowych w postaci wizerunków (obrazów) osób przebywających w miejscach objętych zasięgiem monitoringu, innych informacji dotyczących tych osób, takich jak sposób ich zachowania, a także numerów rejestracyjnych pojazdów. W tym miejscu warto jednak wskazać, że dość powszechnie przyjmuje się, że z przetwarzaniem danych mamy do czynienia dopiero w sytuacji utrwalania wizerunków osób fizycznych na nośnikach danych, ich przechowywania i udostępniania. Sam bieżący podgląd obrazu (podgląd w czasie rzeczywistym) danego miejsca, bez zapisu (utrwalenia) obrazu, nie stanowi jeszcze przetwarzania danych osobowych<sup>25</sup>. Jeżeli natomiast obraz pochodzący z monitoringu wizyjnego podlega zapisowi, to – z zastrzeżeniem art. 6 ust. 3 u.o.d.o. – bez względu na długość okresu przechowywania takiego zbioru danych mamy wówczas do czynienia z przetwarzaniem danych osobowych. Co oczywiste, z przetwarzaniem danych osobowych mamy do czynienia zawsze w razie stosowania automatycznej identyfikacji osób. Wskazane problemy związane z ochroną wizerunku jednostki na

---

<sup>25</sup> W doktrynie można spotkać jednak poglądy przeciwne, zakładające, że już samo czytanie danych osobowych przez administratora danych lub jego pracownika (np. obserwacja wizerunków osób fizycznych bez zapisu obrazu czy odczytywanie danych z odcinka renty przez kontrolerów biletów w komunikacji miejskiej) stanowi przetwarzanie danych w rozumieniu ustawy (Barta i in. 2015).

płaszczyźnie podkonstytucyjnej jedynie tu sygnalizuję, gdyż są one szczególnie przeanalizowane przez innych autorów w niniejszej publikacji.

## V. Konstytucyjne warunki dopuszczalności ingerencji prawodawcy w swobodę dysponowania przez jednostkę swoim wizerunkiem

Wszelkie ingerencje prawodawcy w swobodę dysponowania przez jednostkę swoim wizerunkiem muszą spełniać kumulatywnie warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie swobody prawodawcy zwykłego w zakresie ingerowania w konstytucyjne prawa jednostki, poprzez ustanowienie w Konstytucji tzw. klauzuli limitacyjnej, jest jednym z koniecznych jurektycznych wyrazów związania tymi prawami państwa, a w praktyce organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wskazany przepis odnosi się do tych wszystkich konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą podlegać ograniczeniom, a więc do tych wolności i praw, których zakresy ochrony nie są wyznaczone w Konstytucji w sposób definitywny.

Pierwszy z wymogów przewidzianych przez ustrojodawcę konkretyzuje zasadę praworządności formalnej w odniesieniu do ingerencji prawodawczej w sferę praw człowieka. Jak wynika z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw wymagają formy ustawy. W świetle przyjętej w Konstytucji koncepcji źródeł prawa powszechnie obowiązującego zakładającej m.in., że ustawa jest jedynym podkonstytucyjnym aktem prawa krajowego o charakterze samoistnym, wskazany wymóg oznacza, że to ustawa winna samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa jednostki w taki sposób, aby już na podstawie jej przepisów można było wyznaczyć – jak to ujmuje Trybunał Konstytucyjny – całkowity zarys ograniczenia. Równocześnie przyjmuje się, że konstytucyjny wymóg odpowiedniej „głębokości” ustawowej regulacji ograniczeń ma charakter stopniowalny, ustalany *a casu ad casum*, zależnie od rodzaju prawa lub



materii, której dotyczy. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego:

im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Zakres spraw, które mogą być przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki<sup>26</sup>.

Restrykcyjne podejście do wymogu wyłączności ustawy powinno cechować w szczególności ustawowe regulacje ograniczeń dotyczących praw osobistych, do których zalicza się prawo do prywatności wraz ze wszystkimi jego komponentami. Pomimo tego nawet w odniesieniu do wskazanego prawa wymaganie ograniczeń w ustawie nie jest równoznaczne z wyłącznością, rozumianą jako pełne unormowanie tej materii w akcie ustawowym bez możliwości posłużenia się także rozporządzeniami.

W ramach przetwarzania danych osobowych jednostek można wyodrębnić takie zagadnienia, które bezwzględnie wymagają uregulowania w ustawie. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że:

sprawy istotne, które muszą zostać uregulowane w ustawie, obejmują w szczególności warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych. Ustawa powinna określać w sposób szczególnie precyzyjny warunki przetwarzania danych dotyczących sfery intymności jednostki<sup>27</sup>.

W samej ustawie musi być także jednoznacznie doprecyzowany zakres danych, które mogą być przetwarzane. Natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą być przekazane niektóre sprawy szczegółowe i techniczne związane z przetwarzaniem danych osobowych<sup>28</sup>.

Rozumienie wymogu ustawowej formy dla ingerencji w swobodę dysponowania przez jednostkę swoim wizerunkiem nie może budzić większych wątpliwości. W tym miejscu warto dodać, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy nie może, co wynika z art. 92 Konstytucji, m.in. wychodzić poza zakres spraw przekazanych do regulacji, określonych w ustawowym upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia. Tymczasem można wskazać obowiązujące regulacje podstawowe w sposób

---

<sup>26</sup> Wyrok TK z 26 października 1999 r., K 12/99; wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., K 50/02; wyrok TK z 24 września 2013 r., K 35/12; wyrok TK z 4 listopada 2014 r., U 4/14.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., K 33/13.

<sup>28</sup> Sprawy te nie mogą jednak wyznaczać, w oderwaniu od ustawy, podstawowych elementów określających zakres ingerencji w autonomię informacyjną jednostki.

oczywisty naruszające ten zakaz i wprowadzające monitorowanie wizyjne jednostki bez podstawy ustawowej<sup>29</sup>.

W aspekcie materialnym ingerencja prawodawcy w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki może być dokonywana wyłącznie dla realizacji i ochrony co najmniej jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj.: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności lub praw innych osób. Monitoring wizyjny jako środek ingerencji w swobodę dysponowania przez jednostkę swoim wizerunkiem może służyć w szczególności zapewnieniu porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób (w tym aspekcie m.in. ochronie życia i zdrowia jednostek, ochronie własności mienia publicznego i prywatnego), a także ochronie środowiska. Pozostając na poziomie abstrakcji, można założyć, że monitoring wizyjny – w zależności od przyjętych rozwiązań normatywnych – może być instrumentem zwiększającym poziom bezpieczeństwa w jego różnych, omówionych na wstępie opracowania, kategoriach.

Dopełnieniem wskazanych wymogów konstytucyjnych są dwa warunki wyznaczające granice dopuszczalnej ingerencji prawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa jednostki – wymóg zachowania proporcjonalności ograniczeń oraz nakaz bezwzględnego poszanowania istoty ograniczanej wolności lub prawa.

Zasada proporcjonalności przeciwdziała nieuzasadnionemu i nadmiernemu ograniczaniu konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw. Ingerencja prawodawcy zwykłego jest proporcjonalna, jeżeli spełnia jednocześnie trzy wymogi. Po pierwsze, wymóg przydatności środka, który oznacza, że konkretne ograniczenie wolności lub prawa musi być rzeczywiście przydatne do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu. A zatem ograniczenie spełni

---

<sup>29</sup> Monitorowanie wizyjne pacjentów przewidują rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. z 2012 r. poz. 739) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania (Dz. U. z 2012 r. poz. 740). Wymienione akty prawne bez odpowiedniej podstawy prawnej sformułowanej w ustawach, które wykonują, wprowadzają możliwość stosowania monitoringu wizyjnego w ramach prowadzenia czynności obserwacyjno-diagnostycznych na oddziale psychiatrycznym oraz obowiązek prowadzenia monitoringu wizyjnego pomieszczenia przeznaczonego do izolacji pacjenta z zaburzeniami psychicznymi umożliwiającego stały nadzór nad takim pacjentem. Drugie z rozporządzeń przewiduje ponadto obowiązek rejestracji obrazu monitoringu oraz reguluje kwestie okresu przechowywania tych danych i dostępu do nich. Tymczasem ustawy, które wykonywać mają powyższe rozporządzenia, tj. ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1638) oraz ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 882), nie regulują wcale kwestii monitorowania wizyjnego pacjentów, regulacji tej materii nie przewidują też ustawowe upoważnienia do wydania tych rozporządzeń.

wymóg przydatności, o ile będzie w stanie zapewnić efektywną realizację zamierzonego celu. Na przykład określone rozwiązania prawne dotyczące monitoringu miejskiego, jako instrumentu dotykającego swobody dysponowania wizerunkiem przez jednostkę, będą spełniać ten wymóg, jeżeli rzeczywiście będą w stanie wpłynąć korzystnie na stopień bezpieczeństwa ludzi lub mienia w obszarze objętym monitorowaniem. Drugi wymóg wpisany w zasadę proporcjonalności to wymóg konieczności, z którego wynika, że ustawodawca może ograniczać konstytucyjne wolności i prawa jednostki jedynie w niezbędnym zakresie. Oznacza to, że środki ingerencji powinny być tak dobrane, aby były możliwie najmniej uciążliwe dla jednostki, ale jednocześnie wystarczające do realizacji założonego przez prawodawcę celu. Jeżeli zatem można zapewnić realizację takiego celu za pomocą innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków niż objęcie jej monitoringiem wizyjnym, badana regulacja nie spełni wymogu konieczności<sup>30</sup>. Ostatni element zasady proporcjonalności to wymóg proporcjonalności *sensu stricto*, tj. wymóg zachowania proporcjonalności ograniczenia w relacji do zamierzonego celu. W ramach badania zachowania tego wymogu przez daną regulację konieczne jest dokonanie ważenia kolidujących ze sobą wartości – z jednej strony wartości leżącej u podstaw wolności lub prawa będącego przedmiotem ingerencji, z drugiej strony wartości, na rzecz realizacji której dokonuje się tej ingerencji. Wymóg proporcjonalności jest spełniony, o ile całokształt zalet wprowadzonego ograniczenia przeważa nad jego wadami (Zakolska 2008: 27). A zatem nawet jeżeli konkretne ograniczenie wolności lub prawa spełnia wymóg przydatności i konieczności, to może się okazać, że rachunek aksjologiczny przeprowadzony w ramach badania zachowania wymogu proporcjonalności *sensu stricto* przesądzi o nieproporcjonalności ograniczenia.

Zasada proporcjonalności jest jednym z najbardziej operatywnych instrumentów badania konstytucyjności prawa, co wynika z elastyczności poszczególnych kryteriów proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wypracował ogólną dyrektywę stopniującą rygoryzm interpretowania wymogów proporcjonalności względem poszczególnych wolności i praw. Ów stopień rygoryzmu zależy od charakteru poszczególnych wolności i praw (o którym przesądza systematyka Konstytucji), konstytucyjnego ujęcia poszczególnych wolności i praw oraz – w pewnym zakresie – od stopnia ich powiązania z godnością osobową. W praktyce oznacza to m.in., że surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych, natomiast mniej rygorystyczne – praw ekonomicznych

<sup>30</sup> Odnosząc się do podanego wyżej przykładu, można stwierdzić, że jeżeli w ramach badania konkretnych rozwiązań prawnych wdrażających monitoring miejski ustalilibyśmy, że porównywalny efekt wzrostu poziomu bezpieczeństwa w danym obszarze można osiągnąć, stosując monitoring miejski albo zwiększając częstotliwość patrolowania tego samego obszaru przez funkcjonariuszy policji lub straży miejskiej, to stawiałoby to pod znakiem zapytania zachowanie wymogu konieczności środka przez badaną regulację.

i socjalnych<sup>31</sup>. Odnosząc się w tym kontekście do prawa jednostki do prywatności, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia jeszcze jego specyfikę i konsekwentnie twierdzi, że:

sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne, gdzie konstytucyjna aprobata dla władczego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa. Dzieje się tak dlatego, że konieczna w demokratycznym państwie potrzeba wkroczenia w różne kręgi prywatności nie jest dla każdego kręgu taka sama. Nie bez przyczyny np. poszanowanie prywatności mieszkania stawia wyższe wymagania legalności ingerencji władzy, stosującej podsłuchy, niż wkroczenie w tajemnice korespondencji<sup>32</sup>.

W ramach szeroko ujętej sfery prywatności jednostki można więc wyodrębnić takie sfery prywatności człowieka, w odniesieniu do których ingerencja państwa będzie niemal niemożliwa bez narażenia się na zarzut naruszenia godności osobowej człowieka, następnie sfery prywatności dopuszczające – w zależności od okoliczności – umiarkowaną ingerencję oraz sfery prywatności ze swojej natury bardziej „otwarte”, w odniesieniu do których prawodawca zwykły będzie mógł zastosować bardziej intensywne środki ingerencji. Kryteria proporcjonalności będą musiały być interpretowane bardziej lub mniej restrykcyjnie, w zależności od tego, „z jak bardzo otwartym” (czy też jak bardzo niedostępnym) kręgiem prywatności związana jest dana ingerencja prawodawcy. Odnosząc tę tezę do problemu monitoringu wizyjnego, można by stwierdzić *ad hoc*, że otwarta przestrzeń publiczna, a więc przestrzeń powszechnie i trwale dostępna dla wszystkich ludzi, przynależy do kręgu bardziej „otwartego na zewnętrzne ingerencje”, a co za tym idzie, badając regulację dotyczącą monitoringu wizyjnego jednostek w takiej przestrzeni, można by zastosować kryteria proporcjonalności w sposób mniej restrykcyjny. Z kolei do monitoringu wizyjnego w miejscu świadczenia pracy należałoby już podchodzić z większą powściągliwością. Wreszcie, co do takich pomieszczeń, jak przebieralnie, łazienki, toalety czy pokoje socjalne pracowników, zachodzi konstytucyjna wątpliwość, czy w ogóle, w jakichkolwiek okolicznościach, mogą być one objęte monitoringiem wizyjnym<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> M.in. wyrok TK z 10 lipca 2007, SK 50/06.

<sup>32</sup> Wyrok z 4 listopada 2014 r., SK 55/13; wyrok TK z dnia 5 marca 2013 r., U 2/11; wyrok TK z 22 czerwca 2009 r., K 54/07; wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., K 32/04.

<sup>33</sup> Autorka ma świadomość, że w systemie obowiązującego prawa znajdują się obecnie przepisy, które dopuszczają objęcie monitoringiem, m.in. osób zatrzymanych, także w pomieszczeniach sanitarnych, z zastrzeżeniem, że do przekazywania obrazu z części pokoju sanitarnego służącego do utrzymania higieny osobistej, w szczególności z natrysków i toalet, należy stosować zestaw kamerowy CCTV wyposażony w funkcję uniemożliwiającą ukazywanie intymnych części ciała osoby umieszczonej w pomieszczeniu oraz wykonywania przez nią intymnych czynności fizjologicznych.

Drugi przepis wyznaczający granice ingerencji ustawodawcy w konstytucyjną sferę wolności i praw jednostki ustrojodawca ujmując jako zakaz naruszania istoty wolności i praw. Opiera się on na założeniu, że każde prawo posiada rdzeń (istotę, podstawowy zakres treściowy) oraz pewne elementy dodatkowe (tzw. otoczkę). Elementy składające się na jądro danego prawa są tymi, bez których nie może ono istnieć. Z tego też powodu są one objęte prawną gwarancją nienaruszalności. Z kolei elementy dodatkowe danego prawa mogą być przedmiotem uzasadnionej i współmiernej, a więc proporcjonalnej, ingerencji prawodawcy zwykłego. W świetle art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji prawodawca nie może zatem w żadnych okolicznościach dotknąć swoją regulacją istoty ograniczanego prawa<sup>34</sup>. Co istotne, w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się absolutystyczne rozumienie „istoty” wolności i praw, co oznacza, że istota każdego prawa lub wolności ma charakter niezmienny, niezależnie od kontekstu badanej regulacji ograniczającej (Garlicki 2003: 35; Wojtyczek 1999: 208–209; Niżnik-Mucha 2014: 191). W tym miejscu należy podkreślić, że naruszenie istoty konstytucyjnie zagwarantowanego prawa jednostki nastąpi nie tylko w przypadku formalnego pozbawienia jednostki takiego prawa przez prawodawcę, ale także w przypadku wydrążenia takiego prawa z jego rzeczywistej treści, co nastąpi w szczególności wówczas, gdy regulacje ustawowe, nie znosząc danego prawa, w praktyce uniemożliwią jego podmiotom korzystanie z niego albo gdy spowodują pozorność i nieefektywność mechanizmów ochrony takiego prawa (Niżnik-Mucha 2014: 210–222). Trudność ze stosowaniem tego warunku dopuszczalności ingerowania w konstytucyjne wolności i prawa jednostki wynika z konieczności wskazywania na istotę poszczególnych wolności i praw. Wydaje się, że z perspektywy omawianego zakazu dla regulacji ingerujących w swobodę dysponowania przez jednostkę swoim wizerunkiem pierwszorzędne znaczenie może mieć przede wszystkim poinformowanie jednostki o fakcie obejmowania danej przestrzeni monitoringiem wizyjnym. Nałożenie na podmioty administrujące systemami monitoringu wizyjnego obowiązku informowania jednostek o stosowaniu tego narzędzia w zależności od przestrzeni i celu jego stosowania może zdeterminować podjęcie przez jednostkę decyzji o rezygnacji z udania się do przestrzeni objętej monitoringiem bądź wpłynąć na modyfikację jej zachowania.

---

<sup>34</sup> Ingerencje w istotę danego prawa gwarantowanego na poziomie konstytucyjnym są dopuszczalne, o ile sam przepis Konstytucji przewiduje taką możliwość. Na przykład w art. 21 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca przewidział instytucję wyłączenia, która w sposób oczywisty dotyka istoty prawa własności.

## Bibliografia

- Banaszak Bogusław, 2009, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Barta Janusz, Paweł Fajgielski i Ryszard Markiewicz, 2015, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Braciak Joanna, 2004, *Prawo do prywatności*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Drozd Andrzej, 2008, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Garlicki Leszek, 2003, [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Grzeszak Teresa, 2013, [w:] Janusz Barta (red.), *Prawo autorskie. System Prawa Prywatnego*, t. 13, Warszawa: C.H. Beck.
- Motyka Krzysztof, 2006, *Prawo do prywatności i dylematy współczesnej ochrony praw człowieka na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Niżnik-Mucha Agata, 2014, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji RP*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Pryciak Marcin, 2010, *Prawo do prywatności*, „*Studia Erasmiانا Wratislaviensia*” z. 4, s. 211–230.
- Sarnecki Paweł, 1999, [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł, 2006, [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł, 2007, [w:] Leszek Garlicki, Kazimierz Działocha, Paweł Sarnecki i Wojciech Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 5.
- Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wydawnictwo Reader's Digest, Warszawa 1998.
- Stefaniuk Krzysztof, 1970, *Naruszenie prawa do wizerunku przez rozpowszechnianie podobizny*, „*Państwo i Prawo*” nr 1.
- Winiarska-Lisowska Małgorzata, *Ochrona prawa do wizerunku*, [http://www.kopipol.pl/wp-content/uploads/2011/11/Ochrona\\_prawa\\_wizerunku.pdf](http://www.kopipol.pl/wp-content/uploads/2011/11/Ochrona_prawa_wizerunku.pdf) [dostęp: 22.09.2017].
- Wojtyczek Krzysztof, 1999, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Wołpiuk Waldemar J., 1998, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa: Scholar.
- Zakolska Joanna, 2008, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.



JANINA CZAPSKA  
PIOTR MĄCZYŃSKI

# Zasady tworzenia systemu monitoringu wizyjnego na podstawie rzetelnych dowodów

## I. Wprowadzenie – system monitoringu wizyjnego jako społecznie pożądany instrument służący poprawie bezpieczeństwa

Systemy monitoringu wizyjnego, umożliwiające bieżący nadzór nad monitorowanymi przestrzeniami, są narzędziem dość powszechnie wykorzystywanym w polskich miastach w celu zapewniania bezpieczeństwa użytkowników tych przestrzeni oraz porządku w nich panującego. Niniejsza praca ma na celu przybliżenie procesu budowy (rozbudowy) systemu monitoringu wizyjnego prowadzonego dla zapewniania bezpieczeństwa w mieście, opartego na rzetelnych dowodach naukowych, na przykładzie działalności Zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 roku w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie (dalej: Zespół; zob. Zarządzenie nr 1953/2014 Prezydenta Miasta Krakowa). System monitoringu wizyjnego – aby mógł być określony systemem – musi nie tylko umożliwiać bieżący ogląd obrazu z danej przestrzeni przez operatora, ale również pozwalać – poprzez istnienie procedur umożliwiających komunikację operatora z odpowiednimi służbami lub strażami – na efektywną reakcję na zaobserwowane zdarzenia.

O tym, jak bardzo rozpowszechnione jest wykorzystywanie przez polskie miasta monitoringu wizyjnego, świadczy fakt, że w pierwszej połowie tego dziesięciolecia w blisko 90% miast instalowane były kamery finansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, przy czym w 75% miast kamery są zintegrowane w ramach systemów monitoringu wizyjnego (Fundacja Panoptykon 2012: 1; Najwyższa Izba Kontroli 2014: 8). Stanowią one istotny instrument w wykonywaniu zadań związanych z zapewnianiem porządku publicznego oraz bezpieczeństwa, a także w zakresie zapewniania ochrony obiektów.

Warto również zauważyć, że wykorzystywanie tego rodzaju systemów znajduje poparcie nie tylko służb i straży, które zarejestrowane obrazy mogą wykorzystywać do ujawniania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, ale także członków społeczności lokalnych. W 2015 roku, na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa przy współpracy z Katedrą Socjologii Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 18 dzielnicach Krakowa, na próbie 1812 osób, przeprowadzono badania z wykorzystaniem metody wywiadu telefonicznego za pomocą programu komputerowego (CATI – *Computer Assisted Telephone Interview*). Głównym celem badań było uzyskanie informacji o wyobrażeniach mieszkańców Krakowa na temat skutecznych metod zapewniania bezpieczeństwa obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem opinii na temat monitoringu wizyjnego (por. szerzej Kabzińska w tym tomie).

Okazało się, że objęcie monitoringiem przestrzeni publicznych zostało uznane przez zdecydowaną większość (78,3%) mieszkańców Krakowa za jedną z najskuteczniejszych metod zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, obok zwiększenia liczby patroli policyjnych, poprawy oświetlenia ulic oraz zapewniania dzieciom i młodzieży atrakcyjnych form spędzania wolnego czasu (Krypa-Olkowska i in. 2015: 15–19). Na skuteczność tego rozwiązania najczęściej wskazywały kobiety, jeżeli zaś uwzględnić kryterium wieku – osoby po 55. roku życia. Zdecydowanie największy odsetek badanych był skłonny zaakceptować zainstalowanie kamer monitoringu na dworcach kolejowych i autobusowych (94,8%), na stadionach (93,5%) oraz w środkach komunikacji miejskiej (87,1%). Ponad 80% respondentów zaakceptowałoby monitoring w salach, halach i innych miejscach, w których odbywają się wydarzenia sportowe lub kulturalne (Krypa-Olkowska i in. 2015: 29). Ponad połowa badanych oczekiwała rozbudowania monitoringu wizyjnego we wszystkich dzielnicach Krakowa, co piąty ankietowany uważał natomiast, że należy go tworzyć wyłącznie w miejscach najbardziej uczęszczanych, np. w okolicach węzłów komunikacyjnych, atrakcji turystycznych, przy stadionach. Warto również zauważyć, że aż 60% respondentów postulowało, by zainstalować taką liczbę kamer, aby służby mogły szybko reagować na zaobserwowane zdarzenia (Krypa-Olkowska i in. 2015: 33).

Omawiając dane, należy uwzględnić fakt, że relatywnie silne poparcie społeczności lokalnej dla rozbudowy monitoringu wizyjnego nie jest związane z niskim

poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców. Z przeprowadzonych w 2017 roku badań wynika, że aż 95,1% badanych krakowian czuje się bezpiecznie w okolicy miejsca zamieszkania w ciągu dnia (*Bezpieczeństwo w Krakowie* 2017: 18). W roku 2015 odsetek ten wynosił 64,4%. Kobiety i mężczyźni odpowiadali na to pytanie bardzo podobnie. Poczucie bezpieczeństwa po zmroku zdecydowanie spada – nieco ponad połowa badanych (66,5%) czuje się bezpiecznie w okolicy miejsca zamieszkania po zmroku, natomiast 20,5% badanych nie czuje się bezpiecznie (*Bezpieczeństwo w Krakowie* 2017: 20). Warto jednocześnie podkreślić, że przekonanie o tym, że dzielnica, w której respondent mieszka, jest bezpieczna, wyraża aż 80,6% badanych mieszkańców Krakowa (*Bezpieczeństwo w Krakowie* 2017: 16).

Badania subiektywnego aspektu bezpieczeństwa, czyli poczucia bezpieczeństwa, są kontynuowane w mieście nieprzerwanie od 2014 roku w sześciomiesięcznych interwałach czasowych. Prowadzenie tych badań jest wynikiem, zawartego między Prezydentem Miasta Krakowa a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego, porozumienia na rzecz poprawy bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków (por. *Porozumienie w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków* 2014). Badania prowadzone są we wszystkich 18 dzielnicach miasta. W każdej z nich przeprowadza się co najmniej 100 wywiadów, co sumarycznie daje w każdej turze badań reprezentatywną, ze względu na płeć i wiek, próbę przynajmniej 1800 mieszkańców miasta.

## II. Implementacja wyników referendum – geneza Zespołu ds. monitoringu wizyjnego

Społeczne poparcie dla wykorzystywania systemu monitoringu wizyjnego w celu poprawy bezpieczeństwa w mieście znalazło swój wyraz w wynikach referendum lokalnego, które przeprowadzone zostało w maju 2014 roku. Początkowo referendum to miało dotyczyć organizacji przez miasto Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku, jednakże podczas nadzwyczajnej sesji rady miasta radni zadecydowali o dołączeniu do referendum trzech pytań dotyczących kierunków rozwoju miasta, w tym pytania o system monitoringu wizyjnego, ścieżki rowerowe oraz budowę metra w Krakowie. Warto zasygnalizować, że przywołane powyżej badania dotyczące opinii mieszkańców Krakowa o monitoringu wizyjnym były konsekwencją, nie zaś przyczyną pytania referendalnego w tym zakresie. Niemniej przypuszczać należy, że radni zdecydowali się na sformułowanie tego pytania, mając świadomość potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej.

Podkreślić należy, że treść pytania referendalnego, tj. „Czy jest Pani/Pan za stworzeniem w Krakowie systemu monitoringu wizyjnego, którego celem byłaby poprawa bezpieczeństwa w mieście?”, budziła wiele wątpliwości. Po pierwsze, posłużenie się pojęciem systemu monitoringu wizyjnego bez jego zdefiniowania, przy braku możliwości odniesienia się do definicji ustawowej (z uwagi na brak takowej), mogło powodować różnorodną jego interpretację. Po drugie zaś, sugerowało, że w chwili jego formułowania w Krakowie nie istniał system monitoringu wizyjnego, podczas gdy w tym czasie w mieście funkcjonowało kilkadziesiąt kamer administrowanych przez Straż Miejską Miasta Krakowa (SMMK) oraz policję. Po trzecie wreszcie, negatywna odpowiedź na tak sformułowane pytanie mogłaby wskazywać, że respondent sprzeciwia się celowi, jakim jest poprawa bezpieczeństwa w mieście. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, w głosowaniu zdecydowana większość (blisko 70%) mieszkańców Krakowa uczestniczących w referendum zaaprobowwała stworzenie systemu monitoringu wizyjnego, którego celem ma być poprawa bezpieczeństwa w mieście (por. *Oficjalne wyniki referendum 2014*). W głosowaniu wzięło udział 210 441 osób, co stanowiło 35,96% osób uprawnionych do oddania głosu.

Efektom takiego rozstrzygnięcia było powołanie przez Prezydenta Miasta Krakowa Zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 roku w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie. Zadania, jakie postawione zostały przed Zespołem, polegały m.in. na:

- analizie niezbędnego zakresu działania Gminy Miejskiej Kraków w kontekście treści pytania referendalnego,
- ustaleniu źródeł finansowania oraz kosztów realizacji referendum,
- określeniu harmonogramu i perspektywy czasowej realizacji wyniku referendum,
- określeniu zakresu czynności prawnych (przygotowanie niezbędnych dokumentów, np. projektów uchwał Rady Miasta Krakowa) oraz czynności faktycznych w celu realizacji zadania będącego konsekwencją referendum,
- przygotowaniu stanu wyjściowego dla dalszych analiz realizacyjnych, tj.:
  - określeniu celowości i okoliczności uzasadniających zastosowanie systemu w poszczególnych rejonach miasta,
  - wskazaniu podmiotów odpowiedzialnych za budowę systemu,
  - wskazaniu administratora systemu i operatora systemu.

Takie sformułowanie zadań, połączone z wolą Prezydenta Miasta Krakowa (wyrażoną przede wszystkim poprzez obsadę personalną Zespołu) oparcia budowy (rozbudowy) systemu monitoringu wizyjnego na rzetelnych dowodach naukowych, wymagało od powołanego Zespołu, aby miał charakter interdyscyplinarny,

łącąc doświadczenie urzędników oraz wiedzę naukowców, uwzględniając perspektywę podmiotów funkcjonujących w ramach administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej), jak również podmiotów spoza tego kręgu, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych, zabezpieczając interesy użytkowników systemu monitoringu wizyjnego (tj. podmiotów wykorzystujących ten system jako narzędzie służące realizacji ustawowych zadań, m.in. policji czy straży miejskiej), a także jego beneficjentów (tj. osób fizycznych, użytkowników przestrzeni objętych bieżącym nadzorem za pomocą kamer). W pracach Zespołu uczestniczyli również specjaliści zajmujący się tworzeniem systemów monitoringu wizyjnego.

Pomyślny przebieg dotychczasowej współpracy Urzędu Miasta Krakowa z Uniwersytetem Jagiellońskim, w szczególności na płaszczyźnie wspomnianego już *Porozumienia na rzecz bezpieczeństwa*, zaowocował powołaniem na stanowisko kierownika Zespołu prof. J. Czapskiej (kierownika Katedry Socjologii Prawa UJ). Postulat interdyscyplinarności Zespołu znalazł wyraz przede wszystkim w jego obsadzie personalnej. Spośród przedstawicieli środowiska naukowego, oprócz przewodniczącej, do współpracy zaproszeni zostali również pracownicy naukowcy Wydziału Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. S. Staszica. Naturalnie, ze względu na fakt, że system monitoringu wizyjnego będący przedmiotem pytania referendalnego ma mieć charakter miejski, w pracach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele Miasta Krakowa – zarówno sekretarz miasta, jak i radni, a także przedstawiciele jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa, w szczególności reprezentanci Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Pracując nad systemem monitoringu wizyjnego, nie można było również pominąć bardzo istotnej roli, jaką w jego funkcjonowaniu pełni policja, administrująca w tym czasie kilkudziesięcioma kamerami i zapewniająca reakcję na zaobserwowane przez operatorów zdarzenia. Z tego powodu w składzie Zespołu znaleźli się przedstawiciele Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie. W pracach Zespołu czynny udział brali również przedstawiciele Straży Miejskiej Miasta Krakowa, która to administruje kamerami wchodzącymi w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, tj. kamerami, które służą poprawie bezpieczeństwa i porządku publicznego i które podlegają administracji samorządowej. Istotny wkład w prace Zespołu wnieśli również przedstawiciele prywatnych podmiotów, którzy mają doświadczenie w realizacji tego typu inwestycji. Ponadto, dla zabezpieczenia interesów osób korzystających z przestrzeni objętych systemem monitoringu wizyjnego, w pracach Zespołu brali udział przedstawiciele organizacji pozarządowych (m.in. Fundacji Panoptykon), a także prawnicy z Wydziału Prawa i Administracji UJ, tj. przedstawiciele Katedry Socjologii Prawa WPiA UJ. W toku swojej działalności Zespół współpracował również z ekspertami zewnętrznymi, w tym m.in. z przedstawicielami Zakładu Obsługi Monitoringu Wizyjnego w Warszawie,

którzy dzielili się doświadczeniami w zakresie prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego w stolicy.

Dobór obsady personalnej Zespołu miał gwarantować dokonanie wielopłaszczyznowej i wieloaspektowej analizy potrzeb oraz możliwości budowy systemu monitoringu wizyjnego mającego na celu poprawę bezpieczeństwa na terenie miasta, a także opracowanie stosownych rekomendacji w tym zakresie. Zgodnie z zarządzeniem przewodnicząca mogła również zapraszać do współpracy innych ekspertów i interesariuszy. Wielokrotnie, w zależności od potrzeb, tacy eksperci uczestniczyli w posiedzeniach. Wymienić można przykładowo Akademię Monitoringu Wizyjnego, przedstawicieli MPK w Krakowie czy dyrektorów krakowskich szkół zainteresowanych monitoringiem.

### III. Działalność Zespołu ds. monitoringu – kluczowe wnioski

#### WYKŁADNIA PYTANIA REFERENDALNEGO

Pierwszym zadaniem, z jakim zmierzyć się musiał Zespół ds. monitoringu, było dokonanie wykładni pytania referendalnego. Pytanie (opis sprawy poddanej pod referendum) sformułowano bowiem na tyle ogólnie, że przed podjęciem decyzji co do sposobu realizacji rozstrzygnięcia referendalnego konieczne stało się wyjaśnienie istotnych wątpliwości związanych z jego treścią. Jako podstawę prawną uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 1 kwietnia 2014 roku o przeprowadzeniu referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa przyjęto art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym, który dotyczy referendum opiniodawczego (konsultacyjnego). Przepis ten został wprowadzony ustawą z 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 153) i wszedł w życie 15 lutego 2013 roku. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy, w referendum lokalnym mieszkańcy jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę „w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Wprowadzenie do prawa takiej podstawy przeprowadzania referendum jest następstwem senackiej inicjatywy ustawodawczej z 2012 roku, która stanowiła konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 roku (K 30/02).

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „referendum nie musi polegać na rozstrzyganiu sprawy, lecz także na wyrażaniu stanowiska (referendum opiniodawcze, konsultacyjne)” oraz, że „wynik takiego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący, co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władzy publicznej do określonego zachowania”. Realizacja wyniku referendalnego następuje poprzez podjęcie



aktu prawa miejscowego o odpowiedniej treści lub przez wydanie aktu indywidualnego, a ponadto poprzez wykonanie innych czynności (Szlachetko 2016: 104). Zadania gminy wynikające z rozstrzygnięcia referendalnego należy zatem interpretować analogicznie do związania adresata normą programową, wyznaczającą kierunek działań. Nakłada ona obowiązek działań w określonym kierunku. Cechą charakterystyczną normy programowej jest to, że wskazane przez nią cele mogą być realizowane w różnym, bliżej nieokreślonym stopniu. Na adresacie spoczywa zatem obowiązek podjęcia racjonalnych działań, które służą realizacji celu.

Kluczem do wyznaczenia celów monitoringu jest podjęcie decyzji, co rozumieć należy przez „bezpieczeństwo”, a w szczególności, czy obejmuje trzy typy działań, tj. zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom, wykrywanie przestępstw i wykroczeń przez reagowanie na właśnie dokonywany czyn oraz dostarczanie dowodów popełnionego już przestępstwa. Te zadania odpowiadają funkcji zapobiegawczej, wykrywczej i dowodowej monitoringu. Jeśli interpretować „bezpieczeństwo” w kontekście zadań gminy, to uzasadnione jest przyjęcie, że ustawowe zadanie gminy polegające na zapewnianiu bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego można ograniczyć do dwóch pierwszych funkcji, ponieważ realizacja funkcji dowodowych w sposób znikomy może oddziaływać na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego na ich obszarze. Jednakże Zespół uznał, że zapewnienie bezpieczeństwa jako cel rozwoju monitoringu miejskiego powinno być rozumiane szerzej, ponieważ stanowi ono system połączonych działań i karanie sprawców przestępstw jest tego systemu elementem. Tym samym przyjęto, że system monitoringu miejskiego powinien realizować wszystkie trzy wskazane wyżej funkcje, tj. zarówno funkcje zapobiegawcze, wykrywcze, jak i dowodowe.

Zespół nie zajmował się zagadnieniami monitoringu wizyjnego w pasie ruchu drogowego oraz monitoringu instalowanego w celu zarządzania ruchem. Różnica dotycząca celu prowadzenia monitoringu wizyjnego w tym zakresie, a także specyfika tej problematyki i odrębne jej uregulowanie spowodowały wyłączenie tego rodzaju monitoringu z zakresu prac Zespołu. Niemniej w trakcie prac brano pod uwagę możliwość integracji tych systemów, np. do realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Warto jednocześnie zasygnalizować, że choć treść pytania referendalnego odnosiła się do budowy systemu monitoringu wizyjnego, to istnieją ważne argumenty, aby uznać, że system monitoringu wizyjnego mający na celu poprawę bezpieczeństwa w mieście istniał już przed referendum. Funkcjonujący wówczas monitoring miejski spełniał przesłanki uznania go za system (m.in. bieżący ogląd obrazu z kamer, zapewnienie mechanizmów reagowania na zaobserwowane zdarzenia). Z tego powodu treść pytania referendalnego należy interpretować

raczej jako możliwość rozbudowy i modernizacji służących usprawnieniu funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego prowadzonego w celu zapewnienia bezpieczeństwa na terenie miasta.

## PODSTAWY PRAWNE MONITORINGU W PRZESTRZENI PUBLICZNEJ?

Zespół zdecydował się oprzeć swoje działania na aktualnym wówczas projekcie założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym (por. *Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 27.10.2017]). Decyzja była uzasadniona fragmentarycznością oraz niespójnością uregulowań prawnych obowiązujących w czasie prac zespołu w zakresie prowadzenia monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej. Brakowało przepisów, które z jednej strony zapewniałyby dostateczną realizację konstytucyjnych zasad praworządności oraz demokratycznego państwa prawnego, z drugiej zaś zapewniały osobom objętym nadzorem za pośrednictwem kamer poszanowanie konstytucyjnego prawa do prywatności oraz związanego z nim prawa do ochrony danych osobowych.

Projektowana ustawa miała kompleksowo regulować zagadnienie prowadzenia monitoringu wizyjnego w przestrzeniach publicznych (w szczególności w przestrzeniach mających charakter otwarty i ogólnodostępny, jak np. ulice). Potrzebę pilnego uregulowania tej kwestii sygnalizowała już w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego* (2014: 9–10). W tym samym raporcie przedstawiciele kontrolowanych miast wielokrotnie wskazywali na luki w obowiązującym prawie i trudności w stosowaniu tych przepisów (Najwyższa Izba Kontroli 2014: 38–39).

W polskim prawie pojęcie systemu monitoringu wizyjnego nie zostało zdefiniowane. Można w tej sytuacji wykorzystać definicje formułowane w literaturze (Waszkiewicz 2011: 30), jak również definicje Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego, w tym Normę PN–EN 50132–7. Termin „system” będzie rozumiany dwojako. W węższym, technicznym znaczeniu będzie to system składający się z punktów umiejscowienia kamer, urządzeń służących do ich kontroli, urządzeń do przesyłu oraz zapisu danych. System monitoringu wizyjnego w rozumieniu szerszym obejmuje system w znaczeniu technicznym oraz dodatkowo – obok zapewnienia odpowiedniej obsady personalnej – także utworzenie odpowiednich procedur reagowania na zaobserwowane zdarzenia czy też działania sygnalizacyjne takich instytucji, jak: Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, Mobilis sp. z o.o. (drugi operator komunikacji miejskiej w Krakowie) oraz placówki oświatowe. Obejmuje też systematyczną ewaluację i modyfikowanie istniejących rozwiązań oraz wspomaganie placówek oświatowych w wyborze właściwej

strategii w monitorowaniu ich terenu. Koordynację tego systemu może docelowo zapewniać Centrum Bezpieczeństwa i Monitoringu Miasta.

Oparcie prac Zespołu na aktualnym ówczesnie projekcie założeń do projektu ustawy było dwojako motywowane. Po pierwsze, w przypadku ewentualnej regulacji monitoringu wizyjnego w Polsce w sposób zbieżny z projektem założeń, okres, w którym trzeba będzie dostosować się do ustawowych wymogów, wynosić miał rok. Uwzględnienie projektu założeń miało pozwolić na racjonalne wydatkowanie środków publicznych oraz uniknięcie negatywnych skutków w sferze organizacyjnej i finansowej, które wiązałyby się z koniecznością dostosowania systemu do obowiązujących przepisów prawnych.

Po drugie zaś, w projekcie założeń postulowano uwzględnienie licznych zasad związanych z funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego, w szczególności w przestrzeniach mających charakter publiczny. Te założenia miały gwarantować jednocześnie poszanowanie praw użytkowników tych przestrzeni. Dotyczyły one przede wszystkim:

- zasad prowadzenia, budowy i rozbudowy monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej;
- prawa do informacji o objęciu monitoringiem. Wedle zamierzeń MSW wyrażonych w projekcie założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, w przypadku monitoringu w otwartej przestrzeni publicznej wprowadzony miał zostać obowiązek przybliżonego określenia zasięgu administrowanego systemu (na stronie internetowej) oraz obowiązek oznaczenia miejsc usytuowania kamer. Niezależnie od tego, mając na uwadze prewencyjny aspekt prowadzenia monitoringu, Zespół rekomendował także fizyczne (np. za pomocą odpowiednich tablic) określenie stref objętych oglądem kamer. Wyraźne poinformowanie użytkowników poszczególnych przestrzeni o objęciu jej nadzorem za pomocą monitoringu wizyjnego może bowiem spowodować redukcję zdarzeń niepożądanych. Z tego powodu informacja powinna być widoczna – dokonana np. za pomocą piktogramu. Zespół postulował także – mając na uwadze realizację zasady celowości oraz transparentność funkcjonowania systemu – umieszczenie pod piktogramem informacji dotyczących celu prowadzenia monitoringu w danej przestrzeni, a także danych kontaktowych do podmiotu sprawującego nadzór nad operatorami prowadzącymi ogląd danej przestrzeni;
- ochrony wizerunku lub charakterystycznych cech zarejestrowanego obiektu, w tym ochrony przed rozpowszechnianiem;
- zasad administrowania systemem monitoringu wizyjnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.) za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Oznacza to, iż

w zdecydowanej większości przypadków stosowania monitoringu wizyjnego rejestrowany obraz stanowić może dane osobowe. Co więcej, sama rejestracja obrazu stanowi przetwarzanie tych danych, co rodzi po stronie administratora systemu monitoringu wizyjnego wiele obowiązków określonych w ustawie o ochronie danych osobowych. Z tego też powodu duże znaczenia nabiera należyty nadzór sprawowany nie tylko nad miejskim systemem monitoringu wizyjnego, ale także w odniesieniu do systemów funkcjonujących równolegle do systemu miejskiego;

- sposobu i terminu przechowywania nagrań oraz trybu ich usuwania – projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym określał, że maksymalny termin przechowywania nagrań wynosi 90 dni;
- oceny funkcjonalności systemów monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej;
- kontroli prawidłowości i funkcjonalności systemów monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej. Jest to o tyle istotne, iż wedle zamierzeń MSW miał zostać wprowadzony wymóg opracowywania kompleksowych dokumentów określających skoordynowane działania mające na celu podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego (nawiązujących do powiatowych/miejskich programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego). W dokumentach tych miały też być zawarte, w sposób dostosowany do lokalnej specyfiki i do określonych na ich poziomie celów monitoringu wizyjnego, wskaźniki służące określeniu skuteczności systemów monitoringu wizyjnego z perspektywy wdrażania wspomnianych programów. Wprowadzenie tego wymogu byłoby również istotne ze względu na konieczność opracowywania cyklicznych *ocen funkcjonalności danych systemów monitoringu wizyjnego*, ponieważ to właśnie w ramach wyżej wspomnianych dokumentów następować miało uszczegółowienie celów prowadzenia monitoringu wizyjnego;
- obowiązków administratorów systemów działających w otwartej przestrzeni publicznej;
- zakazu łączenia monitoringu wizyjnego z przekazywaniem lub rejestracją dźwięku.

Warto podkreślić, że potrzeba zagwarantowania ochrony praw użytkowników przestrzeni publicznych objętych systemem miejskiego monitoringu wizyjnego została zdiagnozowana na podstawie analizy regulacji normatywnych (zarówno krajowych – na poziomie Konstytucji oraz ustaw, jak i na poziomie wiążących Polskę umów międzynarodowych) i nie wynikała ona bezpośrednio z wyraźnie wyartykułowanych oczekiwań większości mieszkańców miasta. Przywołane wcześniej badania opinii o monitoringu wizyjnym pokazały bowiem, że zdecydowana większość ankietowanych (76,9%) zgadza się z opinią, że „wykorzystanie

monitoringu jest w dzisiejszych czasach niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom”. Równie wysoki odsetek respondentów (72,7%) uważa, że „osoby, które przestrzegają prawa, nie muszą się obawiać tego, że kamery będą naruszać ich prywatność”. Prawie połowa badanych (47,9%) zgadza się z opinią, że kamery monitoringu oprócz obrazu powinny rejestrować również dźwięk. Co istotne, ponad połowa ankietowanych (57,5%) nie podziela opinii, że rozbudowa monitoringu będzie prowadzić do naruszania prawa do prywatności zwykłych mieszkańców (Krypa-Olkowska i in. 2015: 35–44).

## PODSTAWY FORMUŁOWANIA WNIOSKÓW ZESPOŁU

Przygotowując rekomendacje dla Prezydenta Miasta Krakowa, który jest organem odpowiedzialnym za implementację wyników referendum w zakresie pytania obejmującego system monitoringu wizyjnego, Zespół opierał się na licznych przygotowanych w tym zakresie analizach. Przede wszystkim, na podstawie danych przedstawionych przez Komendę Miejską Policji w Krakowie, dokonano oszacowania zagrożeń w mieście, które obejmowało najbardziej uciążliwe dla obywateli przestępstwa, takie jak: rozbój i wymuszenie rozbójnicze, kradzież rozbójnicza, włamanie i kradzież rzeczy cudzej, kradzież samochodu, bójka i pobicie, uszkodzenie mienia oraz uszczerbek na zdrowiu. Ponadto ocena tego rodzaju zagrożeń dokonywana była przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK. Docelowo tego rodzaju dane mają być uwzględniane w miejskiej mapie zagrożeń, która stanowi specjalistyczne narzędzie służące diagnozowaniu zagrożeń, dzięki możliwości analizowania czasowych, przestrzennych i jakościowych danych dotyczących przestępstw i wykroczeń popełnianych na obszarze miasta (szerzej na ten temat por. Klakla i Szafrąńska w tym tomie).

W trakcie prac Zespołu uwzględniono również informacje na temat kamer wykorzystywanych przez policję oraz Straż Miejską Miasta Krakowa, jak też dane dotyczące kosztów ich funkcjonowania oraz proponowane przez te podmioty lokalizacje nowych kamer. Propozycje te zostały sformułowane na podstawie konsultacji prowadzonych w tych instytucjach.

Pod uwagę wzięto również opinie organów stanowiących jednostek pomocniczych miasta (dzielnic), które wyrażone zostały w odpowiedzi na przygotowaną przez Zespół ankietę (zawartą w przesłanej do dzielnic broszurze *Bezpieczna przestrzeń. Instrukcja obsługi*), a także wnioski sformułowane na podstawie debat dotyczących bezpieczeństwa w poszczególnych dzielnicach prowadzonych na obszarach tych jednostek. W spotkaniach tych – obok reprezentantów organów stanowiących poszczególnych dzielnic – udział brali również przedstawiciele właściwych komisariatów policji oraz oddziałów straży miejskiej, przedstawiciele dyrektorów szkół funkcjonujących na obszarach poszczególnych dzielnic,

a także sami mieszkańcy. Debaty zostały zorganizowane w celu zapewnienia wszechstronnej oceny aktualnego stanu bezpieczeństwa w Krakowie z uwzględnieniem specyfiki lokalnych problemów. Ponadto miały również doprowadzić do identyfikacji zagrożeń występujących na danym (niewielkim obszarowo) terenie. W rezultacie tych działań od 15 stycznia do 27 marca 2014 roku zorganizowano 18 debat na temat bezpieczeństwa w 16 dzielnicach (z realizacji debat zrezygnowały dwie dzielnice: Dzielnica IV Prądnik Biały oraz Dzielnica X Swoszowice).

Podstawę sformułowania rekomendacji stanowiły również prowadzone na terenie miasta Krakowa badania naukowe – wspomniane w pierwszej części tekstu cykliczne badania nad poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców pt. *Bezpieczeństwo w Krakowie*, a także badania opinii mieszkańców na temat monitoringu wizyjnego pt. *Monitoring w Krakowie*. Sporządzając rekomendacje, Zespół brał również pod uwagę wnioski płynące z badań na temat skuteczności monitoringu, w szczególności wyniki metaanalizy pt. *Effectiveness of Public Area Surveillance for Crime Prevention: Security Guards, Place Managers and Defensible Space* (Welsh i in. 2010).

Na podstawie zgromadzonych danych przygotowano charakterystykę poszczególnych dzielnic w celu określenia obszarów, w których występuje wysoka koncentracja przestępczości i innych niepokojących zjawisk składających się na zagrożenia bezpieczeństwa (tzw. *hot spots*). W charakterystykach uwzględniono dane statystyczne, opinie policji i SMMK oraz rad dzielnic, jak też badania empiryczne na temat opinii reprezentatywnej próby krakowian na temat kamer i stanu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Równocześnie przygotowano ankietę dla dyrektorów szkół z prośbą o wskazanie niebezpiecznych miejsc, które stanowić mogą źródło zagrożenia dla uczniów w drodze do szkoły albo ze szkoły. Wszystkie wymienione wyżej informacje zostały wykorzystane do przygotowania charakterystyki poszczególnych dzielnic, stanowiącej załącznik do rekomendacji zespołu. Charakterystyka została przedstawiona również radom dzielnic w celu podjęcia dyskusji nad rozwiązaniem zdiagnozowanych problemów. Opis każdej z dzielnic, obok danych statystycznych i wyników badań mieszkańców, zawierał ponadto listę miejsc niebezpiecznych w dzielnicy, wskazywanych przez mieszkańców w cyklicznych badaniach poczucia zagrożenia.

## KLUCZOWE ELEMENTY REKOMENDACJI

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, a także informacje zaczerpnięte w toku wymiany informacji z ekspertami, Zespół zarekomendował stworzenie w Krakowie otwartego systemu monitoringu wizyjnego. „Otwartość” tego systemu można odczytywać dwojako. Po pierwsze, powinien on przewidywać – w miarę



uzasadnionych potrzeb – dalszą rozbudowę. Ponadto powinien zostać wykonany wedle standardów wspieranych przez różnych producentów podzespołów, co uniezależniałoby jego modyfikację od poszczególnych dostawców komponentów. Opierając się na analizach, Zespół zaproponował stworzenie – jako wyjściowego – systemu monitoringu wizyjnego wykorzystującego 200 kamer. W zależności od uwarunkowań organizacyjnych i finansowych, stan ten powinien być osiągnięty w okresie nie dłuższym niż pięć lat od zakończenia prac Zespołu.

Szczegółowa lokalizacja instalowanych kamer nie została przesądzona, ustalenie tych lokalizacji powinno być bowiem wynikiem prowadzonej na bieżąco analizy zagrożeń. Co więcej, lokalizacja kamer – wraz z przemieszczaniem przestępczości – powinna zmieniać się w czasie, co również należy uwzględnić, projektując rozwiązania techniczne dla instalacji systemu. Administratorem systemu powinna zostać – odpowiednio wsparta kadrowo oraz finansowo – Straż Miejska Miasta Krakowa, podlegająca merytorycznemu nadzorowi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK. Wydział ma również wykonywać zadania związane z przygotowywaniem koncepcji projektu wykonawczego oraz budowy i rozbudowy systemu, przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków o objęcie kolejnych rejonów miasta monitoringiem wizyjnym, pozyskiwaniem środków, poszukiwaniem nowych rozwiązań usprawniających pracę systemu oraz realizacją działań wynikających z przygotowywanego projektu ustawy o monitoringu wizyjnym (dostosowanie systemu do wymogów ustawy).

Z kolei administrator systemu powinien ponosić odpowiedzialność za zapewnienie obsługi kamer w centrach oglądu oraz przekazywanie informacji o ujawnionych zdarzeniach właściwym służbom, a także dokonywać – według określonych wskaźników – systematycznej ewaluacji działania systemu oraz planować rozwój monitoringu w odpowiedzi na rozwój techniki oraz zmieniający się stan zagrożeń w mieście. Lokalizacja kamer powinna być oceniana co najmniej raz w roku. Administrator monitoringu podejmowałby na tej podstawie decyzję o zmianie lokalizacji. Zobowiązanie go do tego na etapie projektowania systemu pozwala na natychmiastową reakcję na przemieszczenie przestępczości – zarówno na przeniesienie kamer w miejsca, w których będą one mogły w największym zakresie sprzyjać osiągnięciu zakładanych celów, jak i ich likwidację w miejscach, w których nie są już potrzebne. Właściwy rodzaj kamer dla każdej lokalizacji (stałe, obrotowe, na dzień/noc, na podczerwień) w konsultacji z administratorem powinien określić wykonawca wyłoniony w przetargu. W ramach ewaluacji systemu powinna być m.in. oceniana skuteczność reakcji policji i straży miejskiej na zdarzenia ujawniane przez operatorów systemu. Badania prowadzone w Wielkiej Brytanii wskazują, że dla obywatela nie ma znaczenia, czy reakcja na zdarzenie jest wynikiem użycia telefonu alarmowego, czy też działalności operatora systemu monitoringu wizyjnego – istotny jest sam fakt reakcji (Gill i Spriggs 2005: 97–114).

Administrator systemu powinien również udzielać pomocy szkołom i innym jednostkom edukacyjnym, w szczególności w zakresie budowy monitoringu w tych placówkach. Podczas spotkania Zespołu z przedstawicielami szkół sformułowany został bowiem postulat merytorycznego wsparcia ich działań mających na celu projektowanie takich systemów. Brak fachowego i bezstronnego wsparcia prowadzi do sytuacji, w której dyrektorzy szkół są zmuszeni do podejmowania decyzji wyłącznie na podstawie sugestii potencjalnych wykonawców, których interes może być znacząco rozbieżny z interesem zamawiającego. Administrator systemu ma być również odpowiedzialny za należytą realizację obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych oraz za stworzenie warunków, w których możliwe jest pełne korzystanie z prawa do prywatności jednostki (m. in. poprzez odpowiednie oznakowanie przestrzeni objętych nadzorem kamer wchodzących w skład systemu monitoringu wizyjnego).

Ze względu na cel funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, zakładający poprawę bezpieczeństwa w mieście, zasadą jego działania winno być prowadzenie całodobowego oglądu przez odpowiednio przeszkoloną kadrę operatorów. Centra oglądu powinny być budowane lokalnie, przy zapewnieniu połączenia światłowodowego pomiędzy nimi. Elementem zamykającym proces może stać się stworzenie Centrum Bezpieczeństwa i Monitoringu Miasta, które powinno mieć dostęp do obrazu z wszystkich kamer na wypadek potrzeby reagowania w sytuacji kryzysowej.

## SYSTEM MONITORINGU WIZYJNEGO – NARZĘDZIE WIAŻĄCE SIĘ Z KOSZTAMI

Przy założeniu, że obraz z 200 kamer wchodzących w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego powinien być nadzorowany przez operatorów przez całą dobę, dość istotne stają się koszty osobowe związane z utrzymaniem funkcjonalności takiego systemu. Z tego też powodu Zespół postulował rozwiązanie zakładające dostosowanie liczby kamer obserwowanych przez operatora do zadań i natężenia zagrożeń na danym obszarze. Liczba kamer obsługiwanych przez jednego operatora powinna wynikać z wytycznych użytkowych (opartych na analizie zagrożeń i zadaniach zdefiniowanych dla operatora). Może być uzależniona od pory dnia oraz dnia tygodnia. Przykładowo w nocy i w weekendy, kiedy z uwagi na większe spożycie alkoholu wzrasta prawdopodobieństwo bójek, napadów, aktów wandalizmu – operator powinien obsługiwać maksymalnie 8 kamer, a w pozostałe dni tygodnia oraz rano – 12. Dopuszczalne jest obsługiwanie 16 kamer przez jednego operatora, w sytuacji gdy na dozorowanym obszarze natężenie ruchu pieszych i natężenie zdarzeń jest niewielkie (Gill 2005: 5). Takie rozwiązanie pociąga za sobą konieczność zorganizowania przynajmniej 17 stanowisk oglądu. Do ich całodobowej obsługi potrzebne jest zatrudnienie 90 odpowiednio wykwalifikowanych operatorów, a także osób

odpowiedzialnych za nadzorowanie ich pracy oraz wykonywanie innych zadań związanych z funkcjonowaniem systemu monitoringu miejskiego. Przyjmując wyliczenia Wydziału Budżetu Miasta UMK dotyczące rocznych kosztów utrzymania jednego stanowiska w urzędzie, roczny koszt zatrudnienia pracowników cywilnych w systemie monitoringu wizyjnego wynosić ma ok. 7,6 mln złotych. Do kwoty tej należy również doliczyć koszty rekrutacji i pierwszego szkolenia, a także corocznych szkoleń zwiększających kompetencje operatorów do wykonywania powierzonych zadań.

Zespół zwrócił uwagę, że skuteczne zastosowanie monitoringu inteligentnego może znacząco odciążyć operatorów. Efektywne wykrywanie określonych zdarzeń (zbieżnych z założonymi celami prowadzenia monitoringu w określonej przestrzeni) może spowodować, że ogląd obrazu przez operatorów w tych obszarach zostanie ograniczony wyłącznie do zdarzeń zidentyfikowanych przez system jako sytuacje nietypowe, mogące stwarzać zagrożenia. Tym samym wykorzystanie monitoringu inteligentnego należy postrzegać jako istotny element wspierający pracę operatorów, umożliwiający jednocześnie redukcję kosztów – zarówno tych, które ponoszone są w związku ze zwiększeniem liczby etatów operatorów, jak i tych, które wiążą się z zapewnieniem należytych warunków lokalowych dla centrów oglądu. Postuluje się zatem podjęcie eksperymentalnych prac nad wdrożeniem monitoringu inteligentnego w wybranych lokalizacjach.

Oprócz kosztów osobowych, na koszty utrzymania systemu monitoringu wizyjnego składają się koszty konserwacji, serwisu i zużycia materiałów eksploatacyjnych. Ponadto do kosztów utrzymania należy zaliczyć koszty wykorzystywania lokali przeznaczonych na centra oglądu oraz mediów, a także koszty okresowej weryfikacji skuteczności (oraz proporcjonalności) systemu, mającej na celu również kontrolę prawidłowości jego funkcjonowania.

W rekomendacjach Zespół uwzględnił również koszty związane z budową (rozbudową) systemu monitoringu wizyjnego. W procesie ich definiowania i szacowania duże znaczenie miało doświadczenie członków Zespołu oraz współpracujących podmiotów. Niżej dla orientacji przedstawione zostaną prawdopodobne koszty przedsięwzięcia według cen na 2015 rok. Zespół oszacował koszty projektowania, zawierające koncepcję, studium wykonalności oraz dokumentację przetargową na ok. 200 tys. zł, natomiast projekt wykonawczy (w tym także uzgodnienia techniczne, organizacyjne i formalno-prawne) i dokumentacja przetargowa to koszt około 900 tys. zł. Ponadto uwzględnione zostały koszty implementacji systemu, obejmujące dostawę, montaż, podłączenie, oprogramowanie, uruchomienie, przeprowadzenie testów adaptacyjnych i odbiorów. Do szacunkowych obliczeń kosztów implementacji przyjęto, że gwarantowana maksymalna pojemność systemu musi wynieść nie mniej niż 500 punktów kamerowych i 4 centra monitoringu, każde z własną serwerownią. Budowa systemu (sprzęt i wyposażenie) wymagać będzie przeznaczenia

około 9 mln zł przy założeniu, że system będzie otwarty, tj. będzie wykonany według standardów wspieranych przez różnych producentów podzespołów. W szczególności dotyczy to oprogramowania do rejestracji i odtwarzania tzw. platformy integracyjnej, która musi umożliwiać odbiór sygnałów i sterowania kamerami różnych producentów z możliwością rozbudowy.

Zespół uwzględnił także konieczność modernizacji istniejącego systemu. Zakładając, że kamera powinna być stosowana przeciętnie przez 7 lat, to przy zakładanej docelowej pojemności systemu określonej na 200 kamer, konieczny staje się zakup 160 kamer (111 nowych kamer i wymiana 49 istniejących, w tym 26 obsługiwanych przez policję i 23 obsługiwane przez SMMK w Nowej Hucie). Przy wycenie wartości uśrednionej punktów kamerowych posilkowano się czterema kamerami referencyjnymi różnych firm o zbliżonych parametrach. Z uwagi na brak stosownych informacji o lokalizacji centrów oglądu, nie kalkulowano kosztów adaptacji pomieszczeń. Uwzględniono również potrzebę ochrony przed nieautoryzowanym wstępem na teren serwerowni.

Zasadniczo kosztami budowy i utrzymania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego obciążony będzie budżet miasta jako jednostki samorządu terytorialnego. W trakcie opracowywania rekomendacji Zespół nie znalazł możliwości finansowania budowy systemu z innych źródeł. Postulowano jednak bieżące monitorowanie możliwości dodatkowego finansowania najnowocześniejszych rozwiązań z innych źródeł, jak choćby możliwości eksperymentalnego wdrożenia monitoringu inteligentnego czy też wykorzystania w tym zakresie dronów. W związku z tym, że rozwój monitoringu jest niezwykle dynamiczny i coraz większy nacisk kładzie się na obywatelską e-partycypację w sygnalizowaniu zagrożeń, celowe wydaje się zaplanowanie i wdrożenie systemu umożliwiającego udział mieszkańców w systemie monitoringu przez zgłaszanie informacji o zaobserwowanych zagrożeniach lub utrudnieniach. Na bieżąco należy również weryfikować możliwość uzyskania dodatkowych funduszy w ramach projektów dotyczących *smart city* oraz innych programów mających na celu poprawę zarządzania kryzysowego w mieście lub zwiększenie zdolności systemu miejskiego do minimalizowania prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń lub redukcji ich skutków.

## IV. Podsumowanie

Zespół powołany przez Prezydenta Miasta Krakowa zakończył pracę w marcu 2015 roku przedstawieniem raportu ze swych prac i rekomendacji. Pracowali w nim przedstawiciele różnych dyscyplin i środowisk, starający się pogodzić prawne i społeczne oczekiwania z technicznymi warunkami monitoringu.

Wspólny dla wszystkich był z pewnością sceptycyzm dotyczący nadmiernego optymizmu wobec skuteczności działania monitoringu miejskiego i dbałość o zachowanie równowagi między poprawą bezpieczeństwa i zachowaniem prywatności mieszkańców. W związku z nieustannymi zmianami w zakresie stanu lokalnych zagrożeń, nowymi możliwościami sygnalizowania zagrożeń przez mieszkańców (policyjna mapa zagrożeń – zob. *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> [dostęp: 27.10.2017]) oraz technicznym rozwojem infrastruktury – konieczne staje się nieustanne ewaluowanie podejmowanych decyzji celem odpowiedniego wykorzystania możliwości, jakie daje system monitoringu wizyjnego. Aby adekwatnie oceniać skutki działania kamer, konieczne jest zastosowanie metody ewaluacji odpowiednio dobranej do warunków. Metoda powinna być zgodna ze współczesnymi standardami oceny (por. Czapska w pierwszej części niniejszej książki oraz Szwejka i Opozda-Suder w tej części). Skuteczna implementacja systemu wymaga systematycznej oceny podejmowanych działań i ich skutków. Dokonując oceny, należy pamiętać, że monitoring jest z reguły jedną z podejmowanych w określonym czasie i na określonym obszarze metod działania. Stąd trudno wyizolować skuteczność wyłącznie jego oddziaływania. Podmiot oceniający skuteczność monitoringu powinien też nieustannie poznawać nowe metody ewaluacji oraz analizować najnowsze wyniki badań prowadzonych w innych miastach celem poprawiania swych narzędzi i – kiedy jest to uzasadnione – porównywać sytuacje w różnych miejscach. Budowa i utrzymanie miejskiego systemu monitoringu miejskiego oznacza konieczność ciągłej pracy interdyscyplinarnego zespołu, który potrafi umiejętnie implementować nowe dowody w racjonalnym procesie decyzyjnym dotyczącym przyszłości monitoringu w mieście.

## BIBLIOGRAFIA

- Fundacja Panoptikon, 2012, *Monitoring w polskich miastach w oczach społeczeństwa*, wyniki analiz danych dotyczących miejskiego monitoringu wizyjnego.
- Gill Martin i Angela Spriggs, 2005, *Assessing the impact of CCTV*, „Home Office Research Study” 292, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Gill Martin, 2005, *Funkcjonowanie Centrów Nadzoru systemu monitoringu wizyjnego – wnioski z obserwacji*, przekł. Akademia Monitoringu Wizyjnego, Gliwice: Akademia Monitoringu Wizyjnego.
- Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> [dostęp: 27.10.2017].
- Krypa-Olkowska Magdalena, Dariusz J. Socała i Przemysław Budziło, 2015, *Raport z badania ilościowego zrealizowanego dla Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa „Monitoring w Krakowie”*, Kraków: Biuro Badań Społecznych „Obserwator”.

- Market Research World. *Bezpieczeństwo w Krakowie*, 2017, raport z badań, Kraków: Urząd Miasta Krakowa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego. Informacja o wynikach kontroli*, LLU – 4101-01-00/2013, nr ewid. 181/2013/P/13/154/LLU.
- Oficjalne wyniki referendum, 2014, [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=60751](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=60751) [dostęp: 27.10.2017].
- Porozumienie w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków, 2014, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/183581/karta> [dostęp: 27.10.2017].
- Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 27.10.2017].
- Szlachetko Jakub, 2016, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Waszkiewicz Paweł, 2011, *Wielki Brat Rok 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Welsh Brandon, David Farrington i Sean O'Dell, 2010, *Effectiveness of Public Area Surveillance for Crime Prevention: Security Guards, Place Managers and Defensible Space*, Sztokholm: Swedish National Council for Crime Prevention.
- Zarządzenie nr 1953/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 r. w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie.



ŁUKASZ SZWEJKA  
SYLWIA OPOZDA-SUDER

# Monitoring wizyjny jako narzędzie w prewencji kryminalnej

## I. Wprowadzenie

Miejski monitoring wizyjny to zjawisko o charakterze globalnym. Obraz współczesnych miast nie pozostawia wątpliwości, że kamery monitoringu wizyjnego na stałe zagościły w pejzażu otwartej przestrzeni publicznej<sup>1</sup>. Tym samym tłem do prowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań uczyniono zagadnienie związane z historią rozwoju monitoringu wizyjnego w Europie.

Europejskim krajem wyraźnie obrazującym tendencję ciągłego poszerzania obszaru objętego systemem monitoringu wizyjnego jest Wielka Brytania. Od połowy bowiem lat 90. XX wieku na rozwój i modernizację tego rozwiązania przeznaczana jest znaczna część środków z rządowego programu na rzecz prewencji (*Government Crime Prevention Programme*; Norris 2009: 6).

---

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że otwarta przestrzeń publiczna to przestrzeń powszechnie dostępna, o nieograniczonym dostępie, która ma otwarty charakter. Owa definicja została zawarta w koncepcji założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym (z dnia 7 lipca 2014 r.), gdzie ponadto wyodrębniono zamkniętą przestrzeń przeznaczoną do użytku publicznego oraz przestrzeń prywatną (*Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 21.09.2017]). Zbliżoną typologię odnaleźć można w pionierskiej pracy Oscara Newmana (1996) z początku lat 70. minionego wieku, gdzie wyodrębniono cztery kategorie przestrzeni: publiczną, półpubliczną, półprywatną oraz prywatną.

Począwszy od lat 70. XX wieku systemy oglądu wizyjnego wdrażane były w obiektach przemysłowych jako narzędzie nadzoru, którego zadaniem była kontrola wydajności pracowników oraz redukcja kradzieży w miejscu pracy. Innym polem szerszego stosowania kamer było usprawnienie ruchu drogowego. Jednak zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku zakres wykorzystywania monitoringu był stosunkowo ograniczony (McCahill i Norris 2002: 8)<sup>2</sup>. Dopiero w miarę rozwoju społeczeństwa konsumpcyjnego powstała potrzeba rozciągnięcia kontroli na szerszą populację, w konsekwencji czego kamery zaczęto montować w brytyjskich centrach handlowych, a następnie w niektórych pociągach linii metra. Ich głównym zadaniem było wykrywanie aktów chulikańskich oraz drobnych wykroczeń i przestępstw (Norris i in. 2004: 110–111).

Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej pojawił się w 1985 roku w nadmorskiej miejscowości Bournemouth, niedaleko Londynu. Jego przeznaczeniem było zabezpieczenie corocznych konferencji brytyjskiej Partii Konserwatywnej przed atakami terrorystycznymi IRA. Aby zapobiec wystąpieniu podobnych incydentów, wzdłuż linii wybrzeża zamontowano dodatkowe zabezpieczenie w postaci kamer obsługiwanych przez ochronę (Norris i in. 2004: 111).

Bezpośrednim jednak impulsem do ekspansji monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej stała się głośna sprawa zarejestrowana przez nagranie z monitoringu. Wydarzenie to miało miejsce w 1993 roku w jednym z brytyjskich centrów handlowych, w którym kamera przemysłowa zarejestrowała porwanie dwuletniego dziecka, później brutalnie pobitego i zamordowanego. Przestępstwo to wstrząsnęło opinią publiczną, rozgorzała dyskusja nad niepokojącymi rozmiarami przestępczości oraz nad możliwością wykorzystania kamer w celu niedopuszczenia do podobnych tragedii. W konsekwencji rząd brytyjski zainicjował program zatytułowany *City Challenge Competition*, jednocześnie alokując 2 mln funtów na rozwój monitoringu miejskiego. W świetle tego zakłada się, że do połowy lat 90. XX wieku aż 75% budżetu programu przeciwdziałania przestępczości przeznaczono na rozwój monitoringu. Kurs ten został wzmocniony przez Partię Pracy, która w ramach ambitnego programu redukcji przestępczości w 1999 roku, wsparła rozwój systemu CCTV kwotą 153 mln funtów (Norris i in. 2004: 111–112.).

Obecnie szacuje się, że w Wielkiej Brytanii w przestrzeni miejskiej funkcjonuje między 1,7 miliona (Gerrard i Thompson 2011: 12) a 4,2 miliona kamer

---

<sup>2</sup> Również w Europie kontynentalnej w zbliżonym okresie powstawały pierwsze systemy oglądu wizyjnego. Przykładowo w Polsce w drugiej połowie lat 70. zainstalowano system kamer na nowo wybudowanym dworcu kolejowym Warszawa Centralna (Waszkiewicz 2012). Jeszcze wcześniej, w roku 1956, powstał w Hamburgu system monitorujący główne skrzyżowania ulic, którego zadaniem było usprawnienie ruchu ulicznego. Rozwiązanie to dwa lata później zostało replikowane w Monachium (Waszkiewicz 2010).

(Norris 2009: 5–6), co oznacza, że jedna kamera przypada na około 14 obywateli. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, że siła opinii publicznej była na tyle duża, iż przekazanie tak znacznych środków finansowych właśnie na system monitoringu wizyjnego odbyło się całkowicie bez dowodów empirycznych wskazujących na jego skuteczność. Co więcej, autorzy pierwszego naukowego raportu zamówionego przez Home Office z dużą rezerwą odnieśli się do wpływu kamer na przestępczość w trzech badanych miastach (Birmingham, King's Lynn i Newcastle; Pease 1997: 979).

Traktując Wielką Brytanię jako przykład pewnego fenomenu ze względu na skalę rozwoju monitoringu wizyjnego, w krajach Europy kontynentalnej również notuje się znaczny wzrost tego typu rozwiązań. Przykładowo w raporcie poświęconym rozwojowi monitoringu wizyjnego w Europie autorstwa Clive'a Norrisa wskazano, że we Francji w latach 1997–1999 w ponad 200 miastach zamontowano kamery w miejscach wskazanych jako szczególnie niebezpieczne (2009: 5–6). Także w krajach skandynawskich kamery obecne są w głównych miastach. Badania geograficzne wykazały, że 32% przestrzeni publicznej w Kopenhadze oraz 38% przestrzeni Oslo jest objęte monitoringiem. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej można zaobserwować również wyraźną tendencję wzrostową systemów CCTV. Przykładowo w Pradze obecnie funkcjonuje około 400 kamer, w Budapeszcie około 600 (*The First Map of Budapest CCTVs Is Available Online* 2007).

Odnosząc się natomiast do historii rozwoju monitoringu wizyjnego w Polsce, trudno ustalić dokładne jego początki. Pierwotnie był on stosowany w ramach telewizji przemysłowej, głównie w dużych zakładach produkcyjnych, przede wszystkim jako element wspomagający pracę straży przemysłowej. Niemniej Koronowo podawane jest jako pierwszy w Polsce przykład wykorzystania monitoringu wizyjnego obejmującego otwartą przestrzeń publiczną. To właśnie tam w 1997 roku zainstalowano sieć pierwszych 7 kamer systemu CCTV (Waszkiewicz 2010: 55). Od tego czasu liczba systemów CCTV w Polsce ciągle rośnie, a rozwiązanie to cieszy się coraz większą popularnością.

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2014 roku wskazano, że obecnie monitoring wizyjny działa we wszystkich miastach wojewódzkich oraz w 85% miast powiatowych (2014: 8). W Warszawie system monitoringu wizyjnego liczy 425 kamer, z czego około 2/3 zainstalowanych jest w newralgicznych punktach stolicy (na otwartej przestrzeni), a 1/3 w warszawskim metrze (*Zdarzenia zarejestrowane w Systemie Monitoringu Wizyjnego ZOSM*, [http://www.zosm.pl/\\_private/kamery.html](http://www.zosm.pl/_private/kamery.html) [dostęp: 21.09.2017]). Inne duże miasta nie pozostają w tyle. Na przykład Poznań w 2009 roku przeznaczył 7 milionów zł na rozbudowę systemu CCTV, który obecnie składa się z 165 kamer (Waszkiewicz 2010: 55–6). Natomiast w Krakowie funkcjonują 2 centra oglądu obsługiwane przez straż miejską (Oddział III Nowa Huta, Oddział IV Podgórze), na które składa się 66 punktów

kamerowych (*Sprawozdanie z realizacji zadania „Monitoring wizyjny miasta” za 2016 r.*, [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=83184](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=83184) [dostęp: 21.09.2017]).

## II. W poszukiwaniu teoretycznego uzasadnienia prewencyjnej funkcji monitoringu wizyjnego

Przedstawione we wstępie informacje pozwalają zadać pytanie o teoretyczne podłoże legitymizujące tak gwałtowny rozwój systemów monitoringu wizyjnego. Początkowo implementacja monitoringu wizyjnego związana była z przekonaniem, że rozwiązanie to wpłynie na proces kalkulacji u potencjalnego sprawcy, wymuszając tym samym konformizm. Zakładano bowiem, że obecność kamer będzie postrzegana przez sprawcę jako narzędzie pozwalające na jego łatwą identyfikację oraz dostarczenie materiału dowodowego (Ratcliffe i in. 2009: 746–747). Przyjmuje się wówczas założenie o racjonalnym podłożu zachowań przestępczych. Ujęcie to sięga korzeniami XVIII-wiecznej klasycznej szkoły prawa karnego i wiąże się z panującymi ówczesnie poglądami o wolnej woli człowieka i prymacie racjonalności w podejmowanych decyzjach. Za sprawą klasycznych prac Cesare’a Beccariego oraz Jeremy’ego Benthama przyjęto wizję sprawcy, który poprzez przestępstwo dąży do maksymalizacji korzyści przy jednoczesnym unikaniu przykrych sankcji. W rezultacie tego wypracowana została retrybutywna koncepcja kary, której głównym celem jest odstraszenie (Błachut i in. 2007).

Koncepcja ta przeżyła swój renesans w latach 60. oraz 70. XX wieku, kiedy to za sprawą ostrej krytyki nurtu korekcyjnego<sup>3</sup> ponownie skoncentrowano się na czynnikach, które mogą odstraszyć potencjalnego sprawcę. Wypracowano wówczas koncepcję określaną mianem sytuacyjnej prewencji kryminalnej (*situational crime prevention*)<sup>4</sup>, w której zasadniczo skupiono się na identyfikacji oraz modyfikacji czynników mogących redukować zachowania niezgodne z prawem. Owa koncepcja opiera się na współcześnie wypracowanych teoriach

---

<sup>3</sup> Nurt korekcyjny zakłada możliwość identyfikacji oraz modyfikacji cech intrapersonalnych odpowiedzialnych za popełnienie przestępstwa. Na podstawie tego podejmowane są oddziaływania resocjalizacyjne mające na celu transformację jednostki (Pytko 2007). Nurt ten stał się w latach 60. oraz 70. XX wieku obiektem ataków. Z jednej strony zaczęto wykazywać niską skuteczność resocjalizacji penitencjarnej (np. raport Roberta Martinsona z 1974 roku) połączoną ze wzrostem przestępczości (Garland 2001: 10), z drugiej natomiast strony zaczęto postrzegać proces resocjalizacji jako zakamuflowane narzędzie sprawowania kontroli (Garland 2001: 34–36).

<sup>4</sup> Związek między sytuacyjną prewencją kryminalną a klasyczną szkołą prawa karnego został dokładnie omówiony w pracy Joshuy D. Freilicha (2015).

ekonomicznego zachowania, behawioryzmu oraz psychologii kognitywnej (Cornish i Clarke 2011: 22). Zakłada się, że decyzja o popełnieniu przestępstwa jest działaniem nastawionym na realizację określonego celu. Próba zrozumienia mechanizmów decyzyjnych sprawcy wykorzystywana jest do opracowywania modeli, dzięki którym można projektować przestrzeń w taki sposób, aby antycypowane ryzyko poniesienia kary było na tyle wysokie, że zniechęci sprawcę do ataku (Cornish i Clarke 2011: 29–30).

Kumulacja tego typu wiedzy zaowocowała nie tylko bardziej precyzyjną selekcją miejsc wymagających monitoringu wizyjnego, ale również wzbogaceniem koncepcji *Crime Prevention through Environmental Design* (CPTED), *Secured by Design* (SBD) oraz *Design against Crime* (DAC). Zasadniczym celem tych koncepcji jest takie projektowanie przestrzeni, aby zminimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zjawisk (Schneider 2010: 58).

Innym podejściem teoretycznym, którego założenia wykorzystywane są przy rozbudowie systemów monitoringu wizyjnego, jest teoria działań rutynowych (*routine activity approach*) autorstwa Lawrence'a E. Cohena oraz Marcusa Felsona. Badacze ci, analizując trendy w przestępczości lat 60. i 70. XX wieku, stwierdzili, że pomimo poprawy warunków życia społeczeństwa amerykańskiego (wyższy dochód przeciętnej rodziny, łatwiejszy dostęp do edukacji, zmniejszająca się liczba osób żyjących poniżej minimum egzystencjalnego) nastąpił gwałtowny wzrost przestępczości (Felson 2011: 71). Autorzy fenomen ten połączyli ze zmianą stylu życia Amerykanów, a zwłaszcza ze zwiększoną aktywnością zawodową kobiet. Wykorzystując stosunek aktywności w gospodarstwach domowych (*household activity ratio*), wykazali, że liczba włamań do rezydencji skorelowana jest z absencją w gospodarstwach domowych. Wykazano również związek pomiędzy liczbą przestępstw gwałtownych (*predatory violation*) a zmianami w zakresie standardów spędzania wolnego czasu, zwłaszcza częstszym przebywaniem poza najbliższym miejscem zamieszkania. Wypracowano wówczas teorię makrospołeczną, zgodnie z którą fluktuacja w zakresie przestępczości uwarunkowana jest zwiększoną liczbą okazji do popełnienia przestępstwa (*criminal opportunities*). Oczywiście autorzy ci zakładali, że w społeczeństwie występują jednostki o antyspołecznych cechach, jednak dopiero analiza działań rutynowych pozwoliła na wyjaśnienie ówczesnych trendów w przestępczości (Cohen i Felson 1979: 589). Teorię tę zoperacjonalizował do celów prewencyjnych John Eck, który analizując kontekst, w jakim dochodzi do przestępstwa, wyodrębnił trzy zasadnicze elementy – zmotywowanego lub sprowokowanego sprawcę, dogodny cel lub ofiarę oraz brak stosownych zabezpieczeń. Wystąpienie tych trzech elementów jest warunkiem koniecznym przestępstwa. W związku z niniejszym prowadzone są analizy kryminologiczne, które zmierzają do identyfikacji miejsc newralgicznych. Są to przeważnie lokalizacje, w których wysoce prawdopodobne jest wystąpienie splotu elementów

towarzyszących przestępczości. Prowadzone wówczas działania prewencyjne zmierzają do wzmocnienia zabezpieczeń (np. dodatkowe patrole policji, lepsze oświetlenie przestrzeni czy rozlokowanie kamer monitoringu wizyjnego; Scott i in. 2011: 234–236).

Powyżej przedstawione ujęcia teoretyczne korespondują z teorią wzoru przestępczego (*crime pattern theory*) autorstwa Paula i Patrici Brantingham (2011: 78–93). Autorzy ci wyszli z założenia, że zachowania przestępcze są rezultatem świadomej decyzji sprawcy oraz że przestępczość występuje z pewną regularnością. Większość ludzi funkcjonuje w określonym rytmie dnia, pokonuje stałą drogę z pracy do domu, oddaje się powtarzalnym rodzajom aktywności. Podobną regularnością cechują się zachowania przestępców. W ich przypadku również możliwy jest do zidentyfikowania pewien rytm dnia, lokalizacje, ludzie, z którymi wchodzi w interakcję, oraz miejsca, w których oddają się rozrywce (Brantingham i Brantingham 2011: 84–85). Analiza tych powtarzalnych zwyczajów pozwala na znalezienie regularności przestrzenno-temporalnej popełnianych przestępstw, a co za tym idzie określenie tzw. *hot spots*, które w kryminologii definiowane są jako obszary o dużej koncentracji niepożądanych zjawisk (Brantingham i Brantingham 2011: 90).

Cechą wspólną zaprezentowanych powyżej teorii jest odejście od poszukiwania etiologii przestępczości. Zakłada się bowiem, że efektywność procesu resocjalizacji budzi wiele wątpliwości, w związku z czym politykę bezpieczeństwa publicznego należy oprzeć przede wszystkim na takiej modyfikacji czynników sytuacyjnych, która będzie minimalizowała prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zjawisk.

### III. Metody ewaluacji monitoringu wizyjnego

Wykazanie skuteczności poszczególnych systemów monitoringu wizyjnego jest trudnym przedsięwzięciem, wymagającym wieloaspektowej analizy dostępnych danych. Podstawowy problem dotyczy jednoznacznego określenia wpływu obecności kamer na zachowanie człowieka. Zgodnie z prostym schematem zakłada się, że obecność kamer będzie działała odstraszająco (*deterrence*) na potencjalnych sprawców, przez co możliwy będzie do zaobserwowania ilościowy spadek liczby przestępstw (Ratcliffe i in. 2009: 746–747). Nie można jednak wykluczyć alternatywnego schematu działania, którego efektem będzie wzrost liczby zdarzeń na monitorowanym terenie. Przykładowo obecność kamer może motywować i ośmielać rezydentów do bardziej stanowczych postaw względem naruszenia porządku, co będzie odstraszało potencjalnych napastników (Schneider 2010: 65–66). Należy również uwzględnić inną ewentualność, a mianowicie, że



obecność kamer będzie rejestrowała przestępstwa dotąd nieujawnione i przez to wynik analizy może być nieadekwatny. Ponadto implementacja monitoringu może skutkować redukcją alternatywnych metod kontroli (np. zmniejszeniem liczby patroli policyjnych) i wpływać na obraz przestępczości na danym terenie.

Powyżej zasygnalizowane ewentualności powinny być uwzględniane w trakcie badań. Ich identyfikacja jest oczywiście wyzwaniem, niemniej dzięki właściwej diagnozie przestrzeni możliwe jest uzyskanie wiarygodnych wyników. Pomocne są tu modele teoretyczne, wypracowane na gruncie nauk społecznych. Pewnej wskazówki dostarcza psychologiczna typologia agresji, której autorzy dokonali interesującego podziału przestępstw na instrumentalne (wymagające planowania, analizy kosztów i potencjalnych zysków) oraz emocjonalne (dokonywane pod wpływem wzburzenia, afektu lub substancji odurzających; Bushman i Anderson 2001: 273–274)<sup>5</sup>. Zakłada się, że implementacja monitoringu wizyjnego może przynieść pozytywne rezultaty w zakresie redukcji przestępstw instrumentalnych. Natomiast w odniesieniu do przestępstw emocjonalnych rozwiązanie to jest nieskuteczne. Analiza kryminologiczna uwzględniająca niniejszą typologię może dostarczyć cenne wskazówki o zasadności rozbudowy systemu oglądu wizyjnego.

Badając efektywność monitoringu wizyjnego, warto również uwzględnić cechy charakterystyczne danej przestrzeni i funkcji, jaką przestrzeń ta pełni dla użytkowników. W tym względzie interesujące wskazówki zostały wypracowane na gruncie ekologii społecznej. Sangmoon Kim i jego współpracownicy (2013: 146–150) analizując funkcję oraz rodzaj interakcji zachodzących w danej przestrzeni, wyodrębnili „miejsce” (*place*) oraz „przestrzeń” (*space*). Przez „miejsce” rozumie się terytorium, w którym mieszkańcy są zakorzenieni. Zachodzące tam interakcje mają bezpośredni i emocjonalny charakter. Dzięki bliskim relacjom interpersonalnym oraz identyfikacji mieszkańców z terytorium sprawowana jest tam nieformalna kontrola, dzięki której niepożądane typy zjawisk występują marginalnie. W „miejscu” można również zidentyfikować większe nasycenie przestępstw o charakterze emocjonalnym. W związku z tym zakłada się, że rozlokowanie tam kamer może mijać się z celem. Natomiast w przypadku „przestrzeni” brak jest więzi nieformalnych pomiędzy użytkownikami. Najczęściej miejsca tego typu pełnią instrumentalne funkcje, jak na przykład centra biznesowe, centra handlowe. Interakcje tam zachodzące są bardziej oficjalne i zadaniowe. Również przestępczość w „przestrzeni”, ze względu na brak nieformalnej kontroli oraz komercyjny charakter, przyjmuje odmienną formę.

---

<sup>5</sup> Przez część badaczy typologia ta jest krytykowana, gdyż uniemożliwia jednoznaczne wskazanie linii demarkacyjnej pomiędzy poszczególnymi typami agresji (zob. Piotrowski 2011: 139–145).

Wyodrębnić tu można większe nasycenie przestępstwami o charakterze instrumentalnym, nakierowanymi na osiągnięcie określonego, przeważnie materialnego celu. W przypadku tego typu lokacji montaż monitoringu wizyjnego jest bardziej uzasadniony, gdyż po pierwsze nie występuje tam nadzór sprawowany przez członków społeczności lokalnej, a po drugie, specyfika przestępstw, które tam mają miejsce, wskazuje na możliwość prewencyjnego wykorzystania kamer.

Początki systematycznie prowadzonych badań ewaluacyjnych nad skutecznością monitoringu wizyjnego przypadają na końcówkę lat 90. XX wieku, czyli na okres poprzedzający największą ekspansję kamer w przestrzeni publicznej (Norris 2009: 9–11). Początkowo badania te prowadzono w Wielkiej Brytanii, następnie w Australii oraz w Stanach Zjednoczonych. Od samego początku kwestią zasadniczą był pomiar trzech komponentów:

- 1) liczby zdarzeń niepożądanych – zwłaszcza o charakterze przestępczym,
- 2) subiektywnego poczucia bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni,
- 3) ekonomicznej analizy przedsięwzięcia.

Obecnie funkcjonujące standardy w zakresie badań ewaluacyjnych zostały opracowane przez Brytyjskie Home Office i zawierają wiele metod zmierzających do poznania roli, jaką odgrywa monitoring wizyjny w zakresie wahań przestępczości. Prowadzone są również badania opinii publicznej, w których pomiarowi podlega poczucie bezpieczeństwa rezydentów zamieszkujących monitorowany obszar. Ostatni komponent prowadzonych analiz dotyczy ekonomicznej syntezy zysków i strat. Monitoring wizyjny stanowi część zintegrowanego systemu poprawy bezpieczeństwa. Ponadto jest to rozwiązanie generujące duże koszty (zakup i instalacja systemu, obsługa, konserwacja), z tego względu prowadzone są szacunki ekonomiczne, których celem jest wykazanie proporcji pomiędzy kosztami ponoszonymi na monitoring wizyjny a potencjalnymi korzyściami tego rozwiązania (Gill i in. 2005: 3).

#### SCHEMAT QUASI-EKSPERYMENTALNY W BADANIACH NAD SKUTECZNOŚCIĄ CCTV

Ze względu na problematykę niniejszego opracowania, szerszemu opisowi zostaną poddane metody wykorzystywane do analizy danych kryminalnych. Wypracowany model zakłada prowadzenie badań w schemacie quasi-eksperymentalnym. Adekwatnie do tego podejścia kwestią podstawową jest wybór obszaru docelowego, czyli miejsca, w którym będzie implementowany monitoring. Do obszaru tego dobiera się obszar kontrolny, czyli lokację, która pod względem charakterystyk socjodemograficznych oraz urbanistycznych przypomina obszar docelowy. Przy doborze obszaru kontrolnego najczęściej uwzględnia się: liczbę i zagęszczenie ludności, strukturę wiekową, stopę bezrobocia, poziom

wykształcenia. Obszar kontrolny powinien odznaczać się również podobnym typem zabudowy oraz podobnym nasileniem przestępczości (Gill i in. 2005: 4).

Dysponując precyzyjnie określonym obszarem docelowym oraz właściwie dobranym obszarem kontrolnym, dokonuje się dwóch newralgicznych pomiarów, które pozwalają określić liczbę przestępstw popełnionych w ciągu roku poprzedzającego implementację monitoringu wizyjnego oraz liczbę przestępstw rok po uruchomieniu systemu.

Biorąc powyższe wytyczne pod uwagę, wyjaśnienia wymagają dwie kwestie: po pierwsze, w jakim celu przy badaniu CCTV wyodrębnia się obszar kontrolny, po drugie, dlaczego analiza powinna uwzględniać pełen rok kalendarzowy?

Odpowiadając na pierwsze z zadanych pytań, wskazać należy, że zjawisko przestępczości charakteryzuje się określoną dynamiką. Możliwa jest identyfikacja globalnych przemian strukturalnych, które oddziałują na przestępczość (np. załamanie lub prosperity w gospodarce, otwarcie lub zamknięcie nowych rynków zbytu, nasilenie lub osłabienie migracji; Błachut i in. 2007: 240–251). W związku z niniejszym, jeżeli ewaluacja monitoringu wizyjnego byłaby prowadzona jedynie w obszarze docelowym, wówczas uchwycona zmiana w zakresie fluktuacji przestępczości mogłaby być efektem oddziaływania czynników strukturalnych, a nie wpływu kamer. Wprowadzając obszar kontrolny, możemy eliminować owe globalne trendy w przestępczości i wyprowadzać wiarygodne wnioski na temat wyizolowanej roli kamer.

Warto w tym miejscu wspomnieć o wymogach dotyczących podobieństwa obszaru docelowego i kontrolnego w zakresie charakterystyk socjodemograficznych. Niektóre globalne zmiany strukturalne mogą oddziaływać na wybrane grupy społeczne. Na przykład na skutek redukcji w sektorze przemysłowym sytuacja materialna pogorszy się na obszarach zamieszkiwanych przez pracowników związanych z przemysłem, co może znaleźć odbicie w pojawieniu się nowych lub nasileniu istniejących już problemów społecznych. Z tego względu obszar kontrolny powinien być dobierany do badań tak, aby podobnie reagował na określone zmiany strukturalne.

W odniesieniu do drugiego z założeń, prowadzenia analizy na danych kryminalnych, a więc konieczności uwzględnienia pełnego roku kalendarzowego przed implementacją i po implementacji monitoringu wizyjnego, wskazuje się, że warunek ten wynika z sezonowości poszczególnych rodzajów przestępstw (Krahe 2006: 69–89). Dane kryminalne ujawniają większe nasilenie przestępczości gwałtownej w okresie wakacyjnym, kiedy to ludzie mają więcej czasu wolnego, częściej przebywają w towarzystwie. Natomiast w okresie zimowym aktywność kryminalna maleje (Hird i Ruparel 2007: 4; Lauritsen i White 2014: 3). Owa prawidłowość koherentna jest z założeniami teorii działań rutynowych i powinna być brana pod uwagę przy ewaluacji. Zakłada się bowiem, że skuteczność monitoringu będzie zróżnicowana w poszczególnych porach roku.

W części schematów badawczych wyodrębnia się również obszar buforowy (Cerezo 2013: 226). Jest to przestrzeń bezpośrednio przylegająca do obszaru docelowego, w związku z czym istnieje ryzyko, że przestępczość zredukowana w wyniku działania kamer przeniesie się na sąsiednie obszary nieobjęte oglądem wizyjnym. Zjawisko to określane jest jako przemieszczenie przestępczości (*crime displacement*) i uważane jest za główny mankament sytuacyjnych strategii prewencji (Schneider 2010: 68–73). Krytycy podkreślają, że objęcie danej przestrzeni monitoringiem wizyjnym nie rozwiązuje problemu przestępczości, powoduje jedynie „zepchnięcie” jej na peryferyjne niemonitorowane obszary (Waples i in. 2009: 208–210). Z tego powodu badania ewaluacyjne również powinny uwzględniać tego typu lokalacje. Pewnych problemów dostarcza precyzyjne określenie granic obszaru buforowego. Według standardów Home Office przyjmuje się, że obszar buforowy zlokalizowany jest w promieniu jednej mili od linii, która oddziela monitorowany teren. Oczywiście wartość ta jest umowna i może być zróżnicowana. Bardziej adekwatnym kryterium jest geograficzna znajomość terenu i oparta na niej wiedza ekspercka. Zakłada się bowiem, że obszar buforowy będzie wyznaczony przez naturalne granice geograficzne (rzeki, drogi tranzytowe, tory kolejowe, administracyjne granice dzielnic; Gill i in. 2005: 4; Gill i Spriggs 2005: 124).

Tym samym rozwiązaniem pozwalającym na głębszą analizę struktury zjawiska przemieszczania przestępczości z obszaru docelowego do obszaru buforowego jest System Informacji Geograficznej (*Geographic Information System*, GIS). Narzędzie to ma możliwość geokodowania zgłaszanych na policję zdarzeń, przez co możliwe jest konstruowanie tzw. map przestępczości (*crime maps*; Vann i Garson 2001: 43). Mapy tego typu pozwalają na wizualną prezentację „zagęszczenia przestępczości” (*crime density*), dzięki czemu możliwe jest wyodrębnienie miejsc szczególnie niebezpiecznych, czyli wspomnianych wcześniej tzw. *hot spots* (Anselin i in. 2011: 97–116). Ponadto mając dane okresowe (rok przed implementacją i po implementacji monitoringu), można precyzyjnie prześledzić także zmiany w nasileniu zjawiska przestępczości na przestrzeni docelowej, kontrolnej i buforowej.

Schemat quasi-eksperymentalny dominuje w ilościowych badaniach ewaluacyjnych nad skutecznością monitoringu. Jego dużą zaletą jest możliwość ekstrapolacji uzyskanych wyników na inne obszary, a dzięki stosowanym standardom możliwe jest porównywanie wyników zgromadzonych na różnych obszarach. Inną korzyścią prowadzenia badań quasi-eksperymentalnych jest możliwość ich systematycznego przeglądu (*systematic review*) oraz włączenia wyników do metaanaliz. Jednocześnie konieczne jest, by badania prowadzone w schemacie quasi-eksperymentalnym uzupełniane były o identyfikację aktywnych składników skuteczności programów CCTV z wykorzystaniem alternatywnych metod pomiaru. Potrzebę tę odzwierciedlają metoda badań określona jako *realistic evaluation* oraz badania opinii publicznej.

## REALISTYCZNA EWALUACJA I BADANIA OPINII PUBLICZNEJ W OCENIE SKUTECZNOŚCI CCTV

Na podstawie powyżej zaprezentowanych metod ewaluacyjnych można wywodzić wnioski o skuteczności lub nieskuteczności monitoringu wizyjnego. Metody te nie pozwalają jednak uchwycić mechanizmu zmiany, a dokładniej na ich podstawie nie jesteśmy w stanie określić, dlaczego obecność monitoringu wizyjnego spowodowała zmianę w zakresie liczby przestępstw. Odpowiedzią na tego typu słabości ilościowej analizy danych jest realistyczna ewaluacja (*realistic evaluation*) zaproponowana przez Raya Pawsona i Nicholasa Tilleya (1997, za: Gill i Turbin 1999: 179). Metoda ta została skonstruowana w celu zrozumienia zmian wywołanych na skutek obecności kamer. Postępowanie badawcze polega na dokładnej identyfikacji kontekstu (*context*), w którym zaimplementowano monitoring, oraz poznaniu mechanizmu (*mechanism*), czyli charakterystyki zmiany wywołanej przez kamery. Dopiero analiza kontekstu oraz mechanizmu zmiany pozwala prawidłowo ocenić i zinterpretować rezultat (*outcome*). Model ten, określany również akronimem CMO, służy do badania małych obszarów (np. monitoring w centrach handlowych), gdzie można uchwycić wszystkie elementy wymagane do przeprowadzenia analizy (Gill i Turbin 1999: 180–182).

Potrzeba poznania opinii rezydentów lub użytkowników przestrzeni, na której wdrażany jest system CCTV, wynika z faktu, iż głównym postulatem implementacji kamer jest potrzeba podniesienia poczucia bezpieczeństwa. Ponadto dzięki znajomości zamieszkiwanego terenu rezydenci mogą trafnie identyfikować newralgiczne miejsca, w których obecność kamer jest pożądana.

Badania opinii publicznej również powinny obejmować dwa okresy pomiarowe, rok przed implementacją oraz rok po implementacji, a także dobrany obszar kontrolny. Oprócz podstawowych danych demograficznych zbierane są informacje na temat stylu życia oraz podejmowanych rodzajów aktywności w miejscu zamieszkania. Jednak zasadniczą część badania dotyczy pomiaru subiektywnego poczucia bezpieczeństwa. W tym celu formułowane są pytania obejmujące percepcję zagrożenia oraz antycypowane niebezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Zgromadzone w dwóch okresach dane pozwalają na wykrycie zmian, jakie zaszły w percepcji mieszkańców na skutek implementacji monitoringu wizyjnego (Gill i in. 2005: 12–14).

## IV. Wyniki syntezy metaanalizy dotyczącej wpływu monitoringu wizyjnego na przestępczość

Celem niniejszego podrozdziału jest prezentacja wyników badań ewaluacyjnych nad skutecznością monitoringu wizyjnego. Innymi słowy, omówione wyniki

badania dotyczą oceny efektywności monitoringu jako środka zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej. Zrealizowane bowiem projekty badawcze były próbą weryfikacji hipotezy dotyczącej związku między przestępczością a implementacją systemu CCTV, gdzie oczekiwane efekty to zwykle zmniejszenie dynamiki przestępczości, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa oraz poprawa skuteczności działań policji.

Istotnym podejściem przy badaniu skuteczności monitoringu wizyjnego stał się nurt *evidence-based practice*<sup>6</sup>. Stosownie do jego założeń powstało kilka raportów badawczych, w których zastosowano metodę metaanalizy. Najogólniej mówiąc, jest to statystyczna metoda określania wspólnego mianownika dla wyników wielu badań przeprowadzonych w schemacie eksperymentalnym lub quasi-eksperymentu i przedstawienia dla nich sumarycznego wniosku statystycznego.

Badaniem, które wywarło największy wpływ na obecny stan wiedzy dotyczącej efektywności systemów CCTV, była metaanaliza autorstwa Brandona C. Welsha i Davida P. Farringtona (2002). Przeprowadzona przez nich synteza miała na celu uogólnienie wyników 22 programów prewencyjnych prowadzonych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

Zgodnie z wymogiem jednorodności metodologicznej i klinicznej analizowanych raportów szczegółowych, autorzy tego opracowania określili następujące kryteria włączenia badań do metaanalizy:

- 1) monitoring wizyjny stanowił główny środek prewencyjny wykorzystany w programie,
- 2) w badaniach operowano ilościowymi danymi odnoszącymi się do pomiaru przestępczości, głównie chodziło o przestępstwa przeciwko zdrowiu i mieniu,
- 3) do obszaru monitorowanego (eksperymentalnego) dobrano odpowiadający mu obszar kontrolny (bez monitoringu),
- 4) poziom przestępczości – zarówno na obszarze eksperymentalnym, jak i kontrolnym – został zmierzony w dwóch przedziałach czasowych, tj. przed instalacją i po instalacji CCTV,
- 5) całkowita liczba przestępstw na każdym obszarze wynosiła co najmniej 20 zdarzeń (Welsh i Farrington 2002: 3–4).

Co więcej, wszystkie analizowane raporty zostały podzielone ze względu na charakter obszaru, na którym były wdrażane. Wyróżniono trzy typy tych obszarów: 1) centra miast i budownictwo publiczne, 2) transport publiczny oraz 3) parkingi samochodowe.

---

<sup>6</sup> Nurt *evidence-based practice* to koncepcja definiowana jako praktyka oparta na dowodach empirycznych, pochodzących z rygorystycznie przeprowadzonych badań (Bower 2003; MacKenzie 2011).



Celem prowadzonych analiz statystycznych było porównanie skuteczności poszczególnych programów prewencyjnych. Dokonano tego poprzez obliczenie wspólnej miary wielkości efektu OR (*odds ratio*) dla wszystkich analizowanych raportów podstawowych. Miara ta wskazuje na stosunek prawdopodobieństwa (szansy) wystąpienia zdarzenia (*events*) do prawdopodobieństwa jego niewystąpienia (*non-events*) w porównywanych grupach. Przy czym w odniesieniu do badania skuteczności monitoringu operuje się danymi odnoszącymi się do liczby zdarzeń przed implementacją i po implementacji CCTV na obszarze eksperymentalnym w stosunku do ich liczby na obszarze kontrolnym (bez systemu monitoringu). Wartość  $OR=1$  oznacza tę samą szansę wystąpienia zdarzenia w obu grupach porównawczych,  $OR<1$  oznacza większą szansę wystąpienia zdarzenia na terenie eksperymentalnym (wzrost przestępczości) w stosunku do obszaru kontrolnego, natomiast  $OR>1$  oznacza mniejszą szansę wystąpienia zdarzenia na obszarze eksperymentalnym (spadek przestępczości; Borenstein i in. 2009: 36–37).

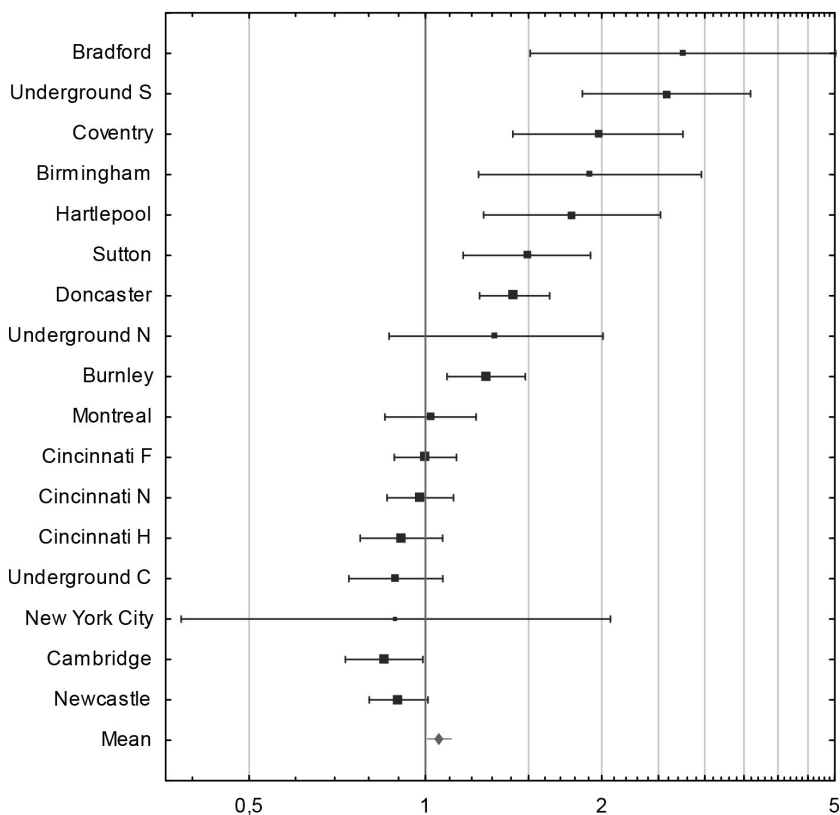
Przedstawiony wykres leśny (*forest plot*; wykres 1) jest formą wizualizacji danych statystycznych otrzymanych przez Welsha i Farringtona (2002) z 17 jednostek analitycznych<sup>7</sup>. Odnosząc się do otrzymanych wyników, można stwierdzić, że metaanaliza pozwoliła wydobyć z danych istotny statystycznie ogólny efekt łączny ( $OR=1,04$ ; 95% PU;  $z=2,97$ ;  $p=0,003$ ). Przy czym wynik ten wskazuje na niewielką, bo równą 4%, redukcję liczby przestępstw na obszarach objętych monitoringiem w porównaniu z obszarami kontrolnymi.

Omawiając bardziej szczegółowo przedstawione przez badaczy zestawienie graficzne, należy zwrócić uwagę, że tylko 9 z 17 raportów podstawowych wykazuje pożądany wpływ CCTV na ograniczenie przestępczości. Pozostałe 8 badań wskazuje albo na całkowity brak efektu ( $OR=1$ ) albo na efekt niezamierzony, mówiący o zwiększeniu się przestępczości na obszarze monitorowanym ( $OR<1$ ). Ponadto w ramach analizy, odpowiadającej przyjętej metodzie grupowania raportów według obszaru, na którym program CCTV był wdrożony, dają się zauważyć pewne dodatkowe prawidłowości.

W grupie 9 raportów dotyczących programów realizowanych na terenie centrów miast i obszarach budownictwa publicznego, w przypadku 5 ocen otrzymano istotny statystycznie wynik. Przy czym w badaniach *Birmingham* 1995 ( $OR=1,91$ ), *Doncaster* 1998 ( $OR=1,42$ ) i *Burnley* 1999 ( $OR=1,27$ ) monitoring wizyjny przyniósł oczekiwany efekt polegający na ograniczeniu liczby przestępstw. Natomiast w przypadku badań *Newcastle* 1995 ( $OR=0,90$ ) i *Cambridge* 2002 ( $OR=0,85$ ) efekt okazał się odwrotny – na obszarze monitorowanym nastąpił wzrost przestępczości. Równocześnie łączna wartość wielkości efektu okazała

<sup>7</sup> Z puli 22 raportów 5 z nich nie dostarczyło potrzebnych danych ilościowych pozwalających na włączenie do metaanalizy.

się nieistotna statystycznie ( $OR=1,02$ ; 95% PU;  $z=1,40$ ;  $p>0,05$ ). Tym samym należy stwierdzić, że otrzymany wynik dla wszystkich 9 badań nie stanowi dowodu skuteczności CCTV na terenie centrów miast i budynków publicznych. Oznacza on bowiem podobną szansę redukcji przestępczości zarówno na obszarze eksperymentalnym, jak i kontrolnym (Welsh i Farrington 2002: 26–27).



WYKRES 1. Wyniki syntezy metaanalizy dotyczące skuteczności CCTV

Źródło: Welsh i Farrington 2002: 40.

Przywołując w dalszej kolejności wynik analiz w grupie 4 raportów dotyczących programów wdrożonych w pojazdach i na stacjach transportu publicznego, metaanaliza również nie pozwoliła wydobyc z danych istotnego statystycznie

efektu łącznego ( $OR=1,06$ ; 95% PU;  $z=1,37$ ;  $p>0,05$ ). Wskaźnik wielkości efektu OR jedynie w badaniu *Underground S 1979* był istotny statystycznie i wyniósł 2,58 (95% PU;  $z=6,39$ ;  $p<0,001$ ). Odpowiada to 2,5 razy większej redukcji przestępczości na obszarze eksperymentalnym w porównaniu z obszarem kontrolnym. W przypadku 3 pozostałych badań (*Montreal 1997*, *Underground N 1992*, *Underground C 1992*) nie można było wydobyć istotnej statystycznie wielkości efektu ( $p>0,05$ ). Równocześnie w odniesieniu do ostatniego z tych raportów otrzymane dane wskazują na efekt niezamierzony, czyli zwiększenie przestępczości w monitorowanych pojazdach oraz stacjach transportu publicznego ( $OR=0,89$ ; Welsh i Farrington 2002: 33–34).

Analiza danych dotyczących skuteczności monitoringu wdrożonego na terenie parkingów samochodowych wykazuje, że obszar ten cechuje najwyższy wskaźnik efektywności CCTV. Łączny iloraz szans dla 5 jednostek analitycznych (*Gulldford 1991*, *Hartlepool 1993*, *Bradford 1993*, *Coventry 1993* i *Sutton 1995*) wyniósł bowiem 1,70 (95% PU;  $z=7,45$ ;  $p<0,001$ ). Wynik ten pozwala stwierdzić, że na obszarze kontrolnym przestępczość samochodowa była o około 70% większa niż na obszarze eksperymentalnym. Odnosząc się jednak do pojedynczych jednostek analitycznych, należy zaznaczyć, że w przypadku badania *Gulldford 1991* wynik był nieistotny statystycznie. Równocześnie program *Bradford 1993* odznaczył się znacząco wyższym wskaźnikiem skuteczności w porównaniu z pozostałymi programami ( $OR=2,76$ ). W tym wypadku bowiem szansa spadku przestępczości na monitorowanych parkingach samochodowych była prawie 3 razy wyższa niż na obszarze kontrolnym. W pozostałych 3 badaniach wartość  $OR<2,0$  (Welsh i Farrington 2002: 34 i 39).

Reasumując, na podstawie przedstawionych danych nie można jednoznacznie uznać, że system monitoringu wizyjnego przyczynia się do zmniejszenia przestępczości na terenie, w jakim został wdrożony. Spośród 17 jednostek analitycznych wykorzystanych przez Welsha i Farringtona w końcowej syntezie metaanalitycznej tylko w przypadku 9 programów stwierdzono zamierzony efekt. Natomiast w kolejnych 5 badaniach wskazano na efekt przeciwny – całkowicie niezamierzony i pozwalający zakładać większe prawdopodobieństwo zmniejszenia się liczby popełnianych przestępstw na obszarze bez monitoringu. W przypadku następnych 3 programów nie zaobserwowano żadnych dowodów potwierdzających efektywność monitoringu.

Niemniej biorąc pod uwagę otrzymane rezultaty, można powiedzieć, że system kamer wizyjnych okazał się najbardziej skuteczny w przypadku przestępstw popełnianych na terenie parkingów samochodowych. Szukając uzasadnienia dla tego wyniku, można odwołać się do dwóch kwestii. Po pierwsze system CCTV na parkingach ograniczony jest tylko do jednego rodzaju przestępczości, po drugie, we wszystkich analizowanych programach system CCTV został uzupełniony przez zastosowanie także innych interwencji o prewencyjnym charakterze, takich jak: poprawa oświetlenia, malowanie, ogrodzenia, systemy płatności,

ogłoszenia informacyjne o monitoringu oraz nadzór personelu ochrony. Natomiast w przypadku monitoringu wizyjnego w pozostałych dwóch obszarach mamy do czynienia z dużo większym zróżnicowaniem zachowań przestępczych. Co więcej, zasadniczo we wszystkich programach obejmujących centra miast oraz transport publiczny nie podejmowano innego rodzaju interwencji oprócz CCTV (Welsh i Farrington 2002: 45).

## V. Podsumowanie

Głównym celem niniejszego artykułu było omówienie najnowszych strategii badawczych w zakresie ewaluacji systemów monitoringu wizyjnego. Tak sformułowany cel znalazł uzasadnienie w pewnych obiegowych poglądach, zgodnie z którymi kamery monitoringu wizyjnego traktowane są jako uniwersalne panaceum na problem przestępczości. Optymizm ten jednak nie idzie w parze z rozwojem wiedzy naukowej, której rezultaty nie dają jednoznacznych dowodów na skuteczność systemów oglądu wizyjnego.

Z tego względu w tekście przedstawiono krótki rys historyczny, na podstawie którego można prześledzić procesy społeczne, w efekcie których kamery stały się dominującym środkiem prewencyjnym. Omówiono również najistotniejsze podejścia teoretyczne, które modelowo wyjaśniają związek pomiędzy obecnością kamer w przestrzeni publicznej a spadkiem przestępczości.

Główny nacisk położony został jednak na zaprezentowanie najwyższych standardów ewaluacyjnych CCTV, które wypracowane zostały głównie przez brytyjskie Home Office. Owe standardy zakładają prowadzenie badań w schemacie quasi-eksperymentalnym i formułowanie rekomendacji odznaczających się wysoką wiarygodnością. Ponadto przedstawiono możliwości wykorzystania wyników z badań quasi-eksperymentalnych w syntezach metaanalitycznych, które obecnie stanowią najrzetelniejszą metodę formułowania wniosków. Biorąc pod uwagę fakt, że celem monitoringu wizyjnego jest poprawa subiektywnego poczucia bezpieczeństwa, w tekście przedstawiono również metodę badania opinii publicznej oraz metodę *realistic evaluation*.

## Bibliografia

- Anselin Luc, Elizabeth Griffiths i George Tita, 2001, *Crime mapping and hot spot analysis*, [w:] Richard Wortley i Lorraine Mazerolle (red.), *Environmental criminology and crime analysis*, London–New York: Routledge, s. 97–116.
- Błachut Janina, Andrzej Gaberle i Krzysztof Krajewski, 2007, *Kryminologia*, Gdańsk: Arche.

- Borenstein Michael, Larry V. Hedges, Juliani P.T. Higgins i Hannah R. Rothstein, 2009, *Introduction to Meta-Analysis*, New Jersey: John Wiley and Sons Ltd.
- Bower Peter, 2003, *Efficacy in evidence-based practice*, „Clinical Psychology & Psychotherapy” nr 10, s. 328–336.
- Brantingham Paul i Patricia Brantingham, 2011, *Crime pattern theory*, [w:] Richard Wortley i Lorraine Mazerolle (red.), *Environmental criminology and crime analysis*, London–New York: Routledge, s. 78–93.
- Bushman Brad i Craig Anderson, 2001, *Is it time to pull on the hostile versus instrumental aggression dichotomy?*, „Psychological Review” t. 108, nr 1, s. 273–279.
- Cerezo Ana, 2013, *CCTV and crime displacement: a quasi-experimental evaluation*, „European Journal of Criminology” t. 10, nr 2, s. 222–236.
- Cohen Leonard E. i Marcus Felson, 1979, *Social changes and crime rate trends: a routine activity approach*, „American Sociological Review” t. 44, nr 4, s. 588–608.
- Cornish Derek i Ronald Clarke, 2011, *The rational choice perspective*, [w:] Richard Wortley i Lorraine Mazerolle (red.), *Environmental criminology and crime analysis*, London–New York: Routledge, s. 21–47.
- Felson Marcus, 2011, *Routine activity approach*, [w:] Richard Wortley i Lorraine Mazerolle (red.), *Environmental criminology and crime analysis*, London–New York: Routledge, s. 70–77.
- Freilich Joshua D., 2015, *Beccaria and situational crime prevention*, „Criminal Justice Review” t. 40, nr 2, s. 131–150.
- Garland David, 2001, *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Gerrard Graeme i Richard Thompson, 2011, *Two million cameras in the UK*, „CCTV Image” nr 42, s. 10–12.
- Gill Martin i Angela Spriggs, 2005, *Assessing the impact of CCTV*, „Home Office Research Study” 292, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Gill Martin, Angela Spriggs, Javier Argomaniz, Jane Bryan, Sam Waples, Jenna Allen, Deena Kara, Jonathan Kilworth, Ross Little, Polly Smith, Daniel Swain i Patricia Jessiman, 2005, *Technical annex: methods used in assessing the impact of CCTV*, Home Office Online Report 17/05, London: Home Office Research, Development & Statistics Directorate.
- Gill Martin i Vicky Turbin, 1999, *Evaluating „realistic evaluation”: evidence from a study of CCTV*, „Crime Prevention Studies” t. 10, s. 179–199.
- Hird Celia i Ruparel Chandni, 2007, *Seasonality in recorded crime: preliminary findings*, Home Office Online Report 02/07.
- Kim Sangmoon, Randy LaGrange i Cecil Willis, 2013, *Place and crime: integrating sociology of place and environmental criminology*, „Urban Affairs Review” t. 49, nr 1, s. 141–155.
- Krahe Barbara, 2006, *Agresja*, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Lauritsen Janet i Nicole White, 2014, *Seasonal Patterns in Criminal Victimization Trends*, Special Report, U.S. Department of Justice.
- MacKenzie Doris L., 2011, *What works in corrections. Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinson Robert, 1974, *What works? – questions and answers about prison reform*, „The Public Interest” nr 35, s. 22–54.
- McCahill Michael i Clive Norris, 2002, *CCTV in Britain*, „Urban Eye” nr 3, s. 1–69.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego. Informacja o wynikach kontroli*, LLU – 4101-01-00/2013, nr ewid. 181/2013/P/13/154/LLU.

- Newman Oscar, 1996, *Creating defensible space*, Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research.
- Norris Clive, 2009, *A review of the increased use of CCTV and video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*, Brussels: European Parliament.
- Norris Clive, Mike McCahill i David Wood, 2004, *Editorial. The growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in public accessible space*, „Surveillance & Society” t. 2, nr 2/3, s. 110–135.
- Pawson Ray i Nicholas Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, London: Sage.
- Pease Ken, 1997, *Crime prevention*, [w:] Mike Maguire, Rod Morgan i Robert Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Oxford University Press.
- Piotrowski Przemysław, 2011, *Rozbój. Uwarunkowania psychospołeczne, motywacja i racjonalność sprawców*. Warszawa: Żak.
- Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 21.09.2017].
- Pytka Lesław, 2007, *Różne ujęcia definicji resocjalizacji*, [w:] Bronisław Urban i Jan M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, Warszawa: PWN.
- Ratcliffe Jerry, Travis Taniguchi i Ralph Taylor, 2009, *The crime reduction effects on public CCTV cameras: a multi-method spatial approach*, „Justice Quarterly” t. 26, nr 4, s. 746–770.
- Schneider Stephen, 2010, *Crime prevention: theory and practice*, Boca Raton–London–New York: CRC Press.
- Scott Michael, John Eck, Johannes Knutsson i Herman Goldstein, 2011, *Problem-oriented policing and environmental criminology*, [w:] Richard Wortley i Lorraine Mazerolle (red.), *Environmental criminology and crime analysis*, London–New York: Routledge, s. 221–246.
- Sprawozdanie z realizacji zadania „Monitoring wizyjny miasta” za 2016 r., [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=83184](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=83184) [dostęp: 21.09.2017].
- The First Map of Budapest CCTVs Is Available Online*, 2007, <https://tasz.hu/en/data-protection/first-map-budapest-cctvs-available-online> [dostęp: 21.09.2017].
- Vann Irvin i David Garson, 2001, *Crime Mapping and its Extension to Social Science Analysis*, „Social Science Computer Review” t. 19, nr 4, s. 471–479.
- Waples Sam, Martin Gill i Peter Fisher, 2009, *Does CCTV displace crime?*, „Criminology & Criminal Justice” t. 9, nr 2, s. 207–224.
- Waszkiewicz Paweł, 2010, *Wielki Brat Rok 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Waszkiewicz Paweł, 2012, *Monitoring wizyjny miejsc publicznych w dużym mieście na przykładzie Warszawy. Próba analizy kosztów i zysków*, „Archiwum Kryminologii” t. 34, s. 253–273.
- Welsh Brandon C. i David P. Farrington, 2002, *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*, London: Home Office Research.
- Zdarzenia zarejestrowane w Systemie Monitoringu Wizyjnego ZOSM, [http://www.zosm.pl/\\_private/kamery.html](http://www.zosm.pl/_private/kamery.html) [dostęp: 21.09.2017].



JOANNA KABZIŃSKA

# Monitoring wizyjny w opinii mieszkańców Krakowa

## Wprowadzenie

W referendum lokalnym przeprowadzonym 25 maja 2015 roku w Krakowie zdecydowana większość mieszkańców miasta biorących udział w głosowaniu opowiedziała się za budową systemu monitoringu wizyjnego. Blisko 70% głosujących wyraziło poparcie dla takiego rozwiązania. Pytanie referendalne miało charakter nader ogólny, co zrodziło konieczność pogłębionej analizy stosunku mieszkańców Krakowa do monitoringu wizyjnego (por. Czapska i Mączyński w tym tomie). Odpowiedzią na tę potrzebę były badania ilościowe *Monitoring w Krakowie* przeprowadzone na przełomie stycznia i lutego 2015 roku<sup>1</sup>. Zostały one zrealizowane metodą CATI (*computer assisted telephone interviews*) – telefonicznie przy wsparciu programu komputerowego nadzorującego wybieranie numerów telefonicznych oraz przeprowadzanie wywiadów. Odpowiedzi udzieliło 1812 respondentów zgodnie z założeniem, że w każdej z 18 administracyjnych dzielnic Krakowa zrealizowano co najmniej 100 wywiadów. Próba została zważona przy uwzględnieniu płci, wieku i dzielnicy zamieszkania. W rezultacie uzyskano reprezentatywną próbę dorosłych mieszkańców Krakowa. W badanej próbie 54,7% respondentów stanowiły kobiety, 45,3% – mężczyźni. Najliczniej reprezentowani w próbie byli respondenci między 18. a 34. rokiem życia (34,7%). Osoby pomiędzy 35. a 55. rokiem życia stanowiły 31,2% osób badanych, a najstarsi respondenci powyżej 56 roku życia – 34,1%. Strukturę wiekową badanej próby szczegółowo prezentuje tabela 1.

---

<sup>1</sup> Badanie zostało zrealizowane przez Biuro Badań Społecznych „Obserwator” na zlecenie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa. Kwestionariusz został opracowany przez dr Joannę Kabzińską i dr Michalinę Szafrąńską – członkinie zespołu Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków.

TABELA 1. Wiek respondentów<sup>2</sup>

Struktura wiekowa próby											
18–24		25–34		35–44		45–54		55–64		65 +	
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
128	7	483	26,6	235	13	296	16,3	285	15,7	385	21,3

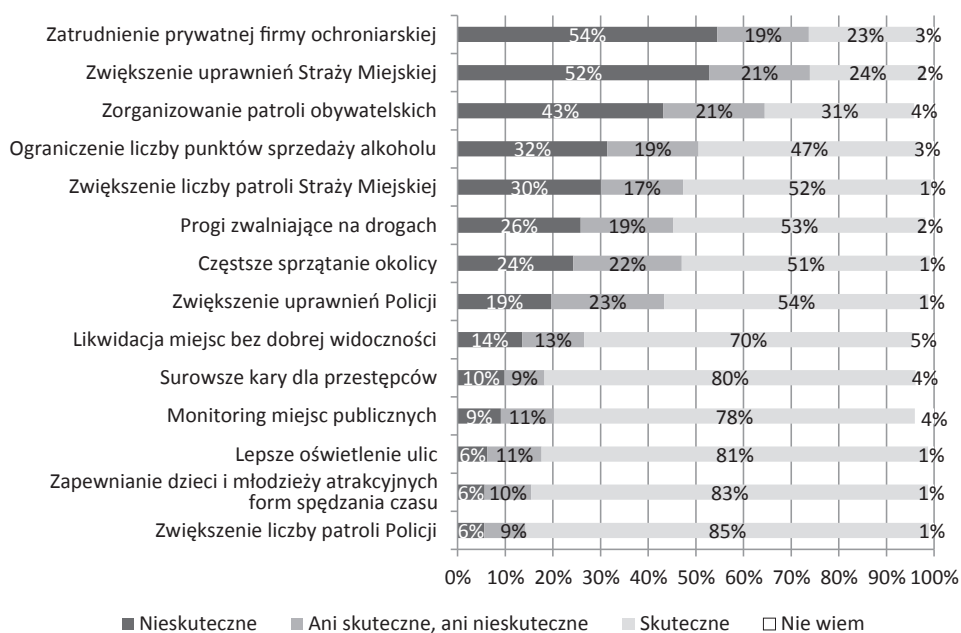
Respondenci udzielali odpowiedzi na pytania kwestionariusza podejmującego kilka grup zagadnień. Pierwsze z nich dotyczyło oceny skuteczności różnych (nie tylko monitoringu) działań służących zapobieganiu przestępczości. Kilka pozycji kwestionariusza miało na celu poznanie oczekiwań respondentów wobec systemu monitoringu wizyjnego w Krakowie – priorytetów, jakie winny przyświecać władzom samorządowym podczas jego rozbudowy, oczekiwań co do liczebności i lokalizacji kamer monitoringu, a także przekonań respondentów co do kosztów takiego systemu. Wiele kwestii poruszonych w kwestionariuszu dotyczyło stosunku respondentów dla monitoringu w przestrzeni publicznej – akceptowanych miejsc lokalizacji kamer CCTV, wpływu kamer na prawa obywatelskie oraz samopoczucia respondentów, gdy znajdują się w ich zasięgu. Wreszcie, ważnym celem badania było poznanie opinii mieszkańców na temat skuteczności monitoringu w zakresie realizacji jego funkcji oraz wpływu kamer na ich własne zachowania względem zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

## Skuteczność środków służących zapobieganiu przestępczości

Monitoring wizyjny jest obecnie jednym z najbardziej popularnych i w najszerszym zakresie wykorzystywanych środków mających wpływać na poprawę poczucia bezpieczeństwa obywateli, ale także umożliwiać realizację innych funkcji – prewencyjnej, wykrywczej czy dowodowej (Waszkiewicz 2010: 30). Nie jest on wszakże jedynym środkiem służącym zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, pomimo coraz powszechniejszej obecności w przestrzeni publicznej wielkich miast. Pierwsze dwa pytania kwestionariusza miały na celu sprawdzenie, jakie środki służące zapobieganiu przestępczości mieszkańcy Krakowa uważają za najskuteczniejsze. Nie informowano respondentów o podstawowym celu badania, aby nie sugerować im odpowiedzi na wskazane pytania.

<sup>2</sup> Wszystkie tabele i wykresy stanowią opracowanie własne autorki.

W pierwszym pytaniu respondentów proszono o ocenę, czy wskazane środki mogą skutecznie przeciwdziałać przestępczości i naruszaniu porządku publicznego w dzielnicy zamieszkałej przez respondenta (wykres 1). W drugim zaś o rozważenie, na jakie działania związane z bezpieczeństwem w okolicy miejsca zamieszkania respondenci byłoby skłonni przeznaczyć 100 tysięcy złotych z budżetu obywatelskiego (tabela 2)<sup>3</sup>.



WYKRES 1. Skuteczność środków służących zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego

W opinii ankietowanych mieszkańców Krakowa najbardziej skuteczną formą zapewnienia bezpieczeństwa w dzielnicach jest zwiększenie liczby patroli policji (85% respondentów uważa takie rozwiązanie za zdecydowanie i raczej skuteczne). Dodatkowe patrole policji były również najczęściej wybieranym

<sup>3</sup> Budżet obywatelski to zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XC VII/1465/14 z dnia 20 lutego 2014 roku forma konsultacji społecznych w sprawie przeznaczenia części wydatków z budżetu miasta Krakowa na wskazane przez mieszkańców projekty mieszczące się w kompetencjach gminy.

przez respondentów działaniem finansowanym z budżetu obywatelskiego (53% wskazań łącznie).

TABELA 2. Działania związane z bezpieczeństwem, na które respondenci chcieliby przeznaczyć środki z budżetu obywatelskiego (pierwsze i drugie wskazanie łącznie)\*

<b>Przeznaczenie środków z budżetu obywatelskiego na działania związane z bezpieczeństwem</b>	<b>%</b>
Dodatkowe patrole Policji	53
Zapewnienie dzieciom i młodzieży atrakcyjnych form spędzania czasu wolnego	43
Budowa/rozbudowa monitoringu	32
Lepsze oświetlenie ulic	27
Dodatkowe patrole Straży Miejskiej	12
Program zapobiegania przestępczości angażujący społeczność lokalną	7
Nie wiem, trudno powiedzieć	7
Częstsze sprzątanie okolicy	7
Progi zwalniające na drogach	6
Ogrodzenie osiedla	3
Zatrudnienie prywatnej firmy ochroniarskiej do pilnowania okolicy	2

\* Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci wskazywali w odpowiedzi na pytanie, na co chcieliby przeznaczyć środki finansowe w pierwszej i drugiej kolejności.

Kolejnym, po dodatkowych patrolach policji, najskuteczniejszym w opinii mieszkańców narzędziem prewencji kryminalnej jest zapewnienie dzieciom i młodzieży atrakcyjnych form spędzania wolnego czasu. Przeszło 83% respondentów uznało takie działanie za skuteczny środek przeciwdziałania przestępczości, a 43% z nich przeznaczyłoby na ten cel środki z budżetu obywatelskiego. Respondenci dostrzegają zatem, że zapobieganie przestępczości nie stanowi wyłącznej odpowiedzialności organów ścigania, ale spoczywa także na innych podmiotach – rodzinie, szkole, lokalnej społeczności. W literaturze dotyczącej prewencji kryminalnej od wielu lat podkreśla się, że o skuteczności działań prewencyjnych decyduje współdziałanie kilku podstawowych instytucji, które nieuchronnie wpływają na siebie wzajemnie – społeczności lokalnej, rodziny, szkoły, rynku pracy, kondycji fizycznej środowiska, policji i wymiaru sprawiedliwości (Kury 2017; Gottfredson 1997; Shaw 2004; Sherman 1997).

W odpowiedziach respondentów dostrzec można również przekonanie o znaczeniu właściwego kształtowania przestrzeni dla skutecznego zwalczania przestępczości. Począwszy od lat 60. XX wieku w dyskusji o skutecznej prewencji kryminalnej coraz większą wagę przywiązuje się do koncepcji zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni (*Crime Prevention through Environmental Design* – w skrócie: CPTED; zob. m.in.: Atlas 2013; Crowe i Fennelly 2013; Czapska 2012). Jednym z założeń CPTED jest takie ukształtowanie przestrzeni, które może sprzyjać naturalnej obserwacji otoczenia, dokonywanej przez jego mieszkańców w trakcie codziennych czynności. Naturalna obserwacja przestrzeni z jednej strony u potencjalnych sprawców przestępstw może wzmacniać poczucie bycia obserwowanym, co zmniejsza prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa na danym terenie, z drugiej zaś zmniejsza poczucie anonimowości. Realizacji tego założenia służy między innymi właściwe oświetlenie przestrzeni. Z duńskich badań dotyczących włamań do domów i mieszkań wynika, że ich sprawcy preferują miejsca słabo oświetlone, w których znajdują się elementy krajobrazu ułatwiające ukrycie się, na przykład wysokie płoty, żywopłoty, mury, drzewa, słupy ogłoszeniowe (Sorensen 2003). Respondenci w badaniach *Monitoring w Krakowie* pytani o skuteczne środki przeciwdziałania przestępczości wskazywali na trzecim miejscu właśnie lepsze oświetlenie ulic (81% wskazań)<sup>4</sup>. Na czwartej pozycji wśród skutecznych środków zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego znalazł się natomiast monitoring miejsc publicznych (78% wskazań). Kolejność tych dwóch działań była odwrotna, gdy pytano respondentów o przeznaczenie środków z budżetu obywatelskiego – trzecim najpopularniejszym rozwiązaniem była budowa/rozbudowa systemu monitoringu (32% wskazań), czwartym – lepsze oświetlenie ulic (27%).

Jednocześnie wśród rozwiązań najmniej skutecznych znalazły się zatrudnienie prywatnej firmy ochroniarskiej do pilnowania dzielnicy, zwiększenie uprawnień straży miejskiej oraz zorganizowanie patroli obywatelskich. Niewielki odsetek mieszkańców byłby skłonny przekazywać środki z budżetu obywatelskiego na zatrudnienie prywatnej firmy ochroniarskiej czy ogrodzenie osiedla. Kobiety i mężczyźni byli zgodni co do wskazania czterech najczęściej wybieranych działań związanych z bezpieczeństwem finansowanych z budżetu obywatelskiego z tą jednakże różnicą, że na trzecim miejscu kobiety stawiały lepsze oświetlenie ulic, a na czwartym rozbudowę monitoringu, natomiast mężczyźni odwrotnie. Te dwa działania – lepsze oświetlenie i monitoring – były również w większym stopniu aprobowane przez respondentów z młodszej grupy wiekowej (18–34) w porównaniu z pozostałymi.

---

<sup>4</sup> Wysoką, szóstą pozycję w rankingu skutecznych sposobów zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego zajęła „likwidacja miejsc, w których nie ma dobrej widoczności”, będąca także jedną z kluczowych strategii realizowanych w ramach koncepcji CPTED. Za takim rozwiązaniem opowiedziało się 70% respondentów.

Choć monitoring wizyjny zajmuje w opinii respondentów wysoką pozycję wśród efektywnych narzędzi i działań służących zapobieganiu przestępczości, nie zajmuje pozycji dominującej. Zarówno z odpowiedzi na pierwsze, jak i drugie pytanie płynie wniosek, że w opinii mieszkańców Krakowa najskuteczniejszym sposobem zapobiegania przestępczości, na który w największym stopniu byłiby skłonni przeznaczać fundusze budżetowe, są dodatkowe patrole policji. Obecność patroli w okolicy zamieszkania jest jednym z podstawowych oczekiwań obywateli wobec policji. W *Polskim Badaniu Przestępczości* respondenci pytani o to, które aspekty pracy policji są dla nich najważniejsze, najczęściej wskazują szybkie przybycie policjantów na miejsce zdarzenia (47%). Na skuteczność policji, przejawiającą się zatrzymywaniem przestępców, odzyskiwaniem mienia i utrzymywanie porządku, wskazuje 40% ankietowanych. Zbliżony odsetek osób badanych deklaruje, że od policji oczekują możliwości łatwego dodzwonienia się pod numery 997 i 112, uczciwości i nieprzekupności policjantów i właśnie – obecności patroli w okolicy zamieszkania. Odsetek respondentów wybierających tę odpowiedź wzrasta wśród mieszkańców wielkich miast powyżej 500 tysięcy mieszkańców (Brzeźniak 2014: 25–28). W tym samym badaniu pytano również o częstotliwość widywania pieszych lub zmotoryzowanych patroli policji. Respondenci z województwa małopolskiego byli jednymi z najczęściej wskazujących, że nie widują takich patroli wcale, albo rzadziej niż raz w miesiącu, albo co najmniej raz w miesiącu. Wśród mieszkańców małopolski najniższy był również odsetek respondentów deklarujących, że patrole widzą codziennie lub kilka razy w tygodniu (Brzeźniak 2014: 13–14). Tymczasem badania wskazują, że obecność patroli policji w dużym stopniu wpływa na poczucie bezpieczeństwa obywateli. W badaniach Dittona dotyczących stosunku do monitoringu mieszkańców Glasgow respondenci mieli ocenić, jakie rozwiązanie będzie bardziej skuteczne w zapobieganiu przestępczości, wykrywaniu przestępstw i wzmacnianiu poczucia bezpieczeństwa obywateli – 5 kamer monitoringu wizyjnego czy dodatkowy policjant patrolujący okolicę. Respondenci podobnie oceniali skuteczność tych dwóch rozwiązań w zapobieganiu przestępczości. Monitoring był ich zdaniem niemal trzykrotnie bardziej skuteczny w wykrywaniu przestępstw, ale to obecność policjanta sprawiała, że czuli się dwukrotnie bardziej bezpiecznie (Ditton 2000: 703).

## Oczekiwania wobec systemu monitoringu wizyjnego w Krakowie

Jednym z pierwszoplanowych celów badania *Monitoring w Krakowie* była diagnoza oczekiwań mieszkańców wobec mającego powstać (w związku z wyrażoną przez mieszkańców w referendum opinią) systemu monitoringu wizyjnego



w mieście. Pytano nie tylko o to, jak respondenci oceniają liczbę już istniejących kamer monitoringu, ale również o priorytety, które powinny przyświecać władzom miejskim w związku z budową systemu, potencjalne lokalizacje kamer, a także o koszty.

Ponad połowa respondentów uznała, że kamer monitoringu powinno być w Krakowie więcej niż dotychczas (53% wskazań). Co szósty respondent (16%) uznał, że w mieście znajduje się dostateczna liczba kamer. Szczególną uwagę zwraca jednak fakt, że blisko 30% respondentów nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie. W tej grupie znajdowało się więcej kobiet (33%) niż mężczyzn (24%) oraz osób po 65. roku życia (42%). Dla porównania w najmłodszej grupie wiekowej (18–24) jedynie 13% respondentów nie miało zdania w tej kwestii. Wynika to zapewne z braku wiedzy respondentów o funkcjonującym w Krakowie systemie monitoringu wizyjnego.

W okresie poprzedzającym referendum próżno było szukać kampanii informacyjnej dotyczącej liczby i lokalizacji kamer CCTV w Krakowie. Ich liczba w przestrzeni publicznej jest jednak znacząca. Służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny posiadają w swojej dyspozycji 89 kamer monitoringu wizyjnego. Policja dysponuje 26 kamerami, natomiast Straż Miejska Miasta Krakowa – 63. Kamery monitoringu wizyjnego w Krakowie to nie tylko te obsługiwane przez policję i Straż Miejską, ale także kamery będące w dyspozycji Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT) oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji (MPK). ZIKiT dysponuje 252 kamerami, natomiast MPK – 2732. Na tę liczbę składa się 1559 kamer zainstalowanych w autobusach przewoźnika, 1035 kamer w tramwajach, 8 w radiowozach MPK, 114 w punktach kontroli ruchu i punktach sprzedaży biletów okresowych oraz 7 kamer na skrzyżowaniach ulic. Ponad 800 kamer zewnętrznych zlokalizowanych jest w krakowskich placówkach oświatowych wszystkich szczebli<sup>5</sup>. Podsumowując, w dyspozycji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publicznych oraz jednostek samorządowych znajduje się blisko 4000 kamer monitoringu wizyjnego. Kamery telewizji przemysłowej znajdują się również w dyspozycji podmiotów prywatnych (w sklepach, placówkach bankowych, bankomatach, spółdzielniach mieszkaniowych), z których nagrania są udostępniane służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Ich dokładna liczba nie jest znana, niemniej łącznie liczbę kamer w Krakowie można uznać za relatywnie wysoką. Dlatego zatem mieszkańcy miasta uważają, że liczba kamer jest niedostateczna?

Można przypuszczać, że respondenci utożsamiają monitoring z kamerami pozostającymi w bezpośredniej dyspozycji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, natomiast nie z tymi, które podlegają innym

---

<sup>5</sup> Dane dotyczące liczby kamer monitoringu wizyjnego uzyskane z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa, dnia 13.10.2015, niepublikowane.

jednostkom miejskim, placówkom oświatowym, czy znajdują się w rękach prywatnych. Do pewnego stopnia przekonanie krakowian w kwestii liczby kamer CCTV tłumaczy również to, że często nie są świadomi ich obecności w przestrzeni publicznej. Brak aktów prawnych dotyczących monitoringu wizyjnego w Polsce<sup>6</sup> skutkuje m.in. tym, że nieuregulowana pozostaje kwestia odpowiedzialności administratorów systemów monitoringu wobec społeczeństwa – w tym informowanie osób trzecich (np. przechodniów, pasażerów komunikacji zbiorowej) o tym, że znajdują się w miejscu objętym monitoringiem. Brakuje zatem, także w Krakowie, czytelnego oraz widocznego oznakowania lokalizacji objętych zasięgiem kamer. Sam brak oznakowania jednak nie wyjaśnia, dlaczego tak wielu mieszkańców nie potrafi ocenić liczebności kamer monitoringu w mieście. Z badań przeprowadzonych w innych krajach wynika, że krakowianie nie są w tej niewiedzy odosobnieni. W raporcie brytyjskiego Home Office prezentującym wyniki badań opinii publicznej z centrów trzech miast wynika, że w jednej z lokalizacji nawet połowa respondentów nie miała wiedzy, czy na danym obszarze funkcjonują kamery CCTV (Spriggs i in. 2005: 17). Mieszkańcy Berlina, z którymi przeprowadzono wywiady przed dużymi centrami handlowymi, byli w większości przekonani, że te obszary znajdują się w zasięgu kamer monitoringu wizyjnego, niemniej ponad 80% nie było w stanie wskazać lokalizacji najbliższej kamery, nawet wtedy, gdy miejsce było im dobrze znane (Helten i Fisher 2004: 9 i n.). Obecność kamer w przestrzeni publicznej, nawet jeśli czytelnie oznaczona, jest dla większości osób nieodczuwalna. Atrakcyjność monitoringu dla obu stron – kontrolowanych i kontrolujących, polega właśnie na tym, że obserwacja jest możliwa bez wywoływania u obserwowanych uczucia dyskomfortu (Skórzyńska-Ślusarek 2013: 15). Jednakże, jeśli obywatele nie są świadomi obecności kamer, nie wpływają one na ich poczucie bezpieczeństwa. Nie spełniają tym samym jednej z podstawowych funkcji monitoringu.

Ocena liczby kamer monitoringu wizyjnego w Krakowie miała istotny statystycznie związek z oceną przez respondentów bezpieczeństwa w Krakowie ( $p < .05$ ), w zamieszkiwanej dzielnicy ( $p < .0001$ ), a także oceną subiektywnego ryzyka wiktyimizacji ( $p < .001$ ). We wszystkich trzech przypadkach stwierdzone korelacje były słabe, co nie pozwala na wysnucie na ich podstawie mocnych wniosków, niemniej respondenci, którzy uznali Kraków za miasto niebezpieczne, częściej deklarowali, że kamer monitoringu powinno być więcej, natomiast ci, którzy uważają Kraków za bezpieczny, częściej uważali, że kamer w przestrzeni publicznej jest zbyt wiele (tabela 3).

---

<sup>6</sup> Prace nad ustawą o monitoringu wizyjnym nie wykroczyły poza sferę projektu założeń, zob. *Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 20.09.2017].

TABELA 3. Oczekiwana liczebność kamer monitoringu wizyjnego a ocena bezpieczeństwa w Krakowie

Czy według Pana(i) Kraków jest bezpiecznym miastem?	Ocena liczby kamer monitoringu w Krakowie			
	Powinno być więcej kamer monitoringu (%)	Jest dostateczna liczba kamer monitoringu (%)	Jest zbyt wiele kamer monitoringu (%)	Nie wiem, trudno mi powiedzieć (%)
Zdecydowanie tak	7	9	18	5
Raczej tak	39	50	58	47
Ani tak, ani nie	26	23	5	22
Raczej nie	19	14	12	17
Zdecydowanie nie	8	3	5	4
Nie wiem/trudno powiedzieć	2	1	2	4

Analogiczne korelacje stwierdzono pomiędzy oceną bezpieczeństwa w dzielnicy a pożądaną liczbą kamer monitoringu wizyjnego w Krakowie. Także istotna statystycznie, choć równie słaba, okazała się korelacja pomiędzy subiektywnym ryzykiem wiktymizacji a postulowaną liczebnością kamer CCTV w mieście ( $p < .05$ ). Respondenci, którzy obawiają się, że mogą w najbliższym czasie paść ofiarą przestępstwa na terenie Krakowa, częściej oczekują zwiększenia liczby kamer monitoringu w przestrzeni publicznej (tabela 4). Nieistotny okazał się natomiast związek pomiędzy oceną liczby kamer monitoringu wizyjnego w mieście a uprzednią wiktymizacją – bycie ofiarą przestępstwa w przeszłości nie wpływało na tę ocenę.

TABELA 4. Ocena liczebności kamer monitoringu wizyjnego a subiektywne ryzyko wiktymizacji

Czy obawia się Pan(i), że w najbliższym czasie może się Pan(i) stać w Krakowie ofiarą przestępstwa?	Ocena liczby kamer monitoringu w Krakowie			
	Powinno być więcej kamer monitoringu (%)	Jest dostateczna liczba kamer monitoringu (%)	Jest zbyt wiele kamer monitoringu (%)	Nie wiem, trudno mi powiedzieć (%)
Zdecydowanie tak	7	6	8	8
Raczej tak	22	14	5	16
Ani tak, ani nie	12	14	10	12
Raczej nie	38	42	38	34
Zdecydowanie nie	17	21	36	20
Nie wiem/trudno powiedzieć	5	3	3	10

W obliczu dyskusji dotyczącej monitoringu w Krakowie nie mogło zabraknąć pytania o priorytety przy rozbudowie systemu zarówno w odniesieniu do jego ogólnych założeń, jak i lokalizacji kamer w mieście. Respondenci pytani o to, czym powinny się kierować władze miasta, podejmując decyzje dotyczące systemu monitoringu wizyjnego, wskazywali przede wszystkim, że priorytetem powinna być instalacja takiej liczby kamer, które pozwolą odpowiednim służbom szybko reagować na zaobserwowane zdarzenia (61%). Co piąty respondent oczekuje rozlokowania kamer w miejscach najczęściej uczęszczanych. Natomiast 15% uważa, że tworząc system monitoringu wizyjnego w Krakowie należy wziąć pod uwagę koszty takiej budowy (tabela 5). Z trzech najczęściej wskazywanych priorytetów systemu monitoringu wizyjnego w Krakowie wyłania się obraz wyważonego i racjonalnego podejścia respondentów do tego zagadnienia. Monitoring wizyjny w mieście znajduje uzasadnienie wówczas, gdy spełnia cele, dla których został stworzony. System kamer jest narzędziem, które ma stanowić wsparcie dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w wykrywaniu i szybkim reagowaniu na przestępstwa i przejawy naruszania porządku publicznego.

TABELA 5. Priorytety rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego w Krakowie

<b>Na co przede wszystkim powinny zwrócić uwagę władze miasta, tworząc system monitoringu wizyjnego w Krakowie?</b>	<b>%</b>
By zainstalować taką liczbę kamer, aby służby mogły szybko reagować na zaobserwowane zdarzenia	61
By rozlokować kamery w miejscach najczęściej uczęszczanych	26
By zainstalować taką liczbę kamer, aby ich utrzymanie nie było zbyt kosztowne	15
By objąć monitoringiem jak największy obszar miasta	12
By rozlokować zbliżoną liczbę kamer w każdej dzielnicy	12
By rozlokować kamery w miejscach najbardziej niebezpiecznych	8
Inne	6
Nie wiem, trudno powiedzieć	2

Choć w odpowiedzi na pytanie dotyczące priorytetów dla władz miasta przy tworzeniu systemu monitoringu wizyjnego na drugim miejscu znalazł się postulat rozlokowania kamer w miejscach najczęściej uczęszczanych, to w kolejnym pytaniu – dotyczącym wyłącznie lokalizacji kamer w przestrzeni miejskiej – badani wyrazili na pierwszy rzut oka sprzeczne oczekiwania. Zdaniem 59% respondentów monitoring miejski winien być rozbudowywany we

wszystkich dzielnicach Krakowa. Za lokalizacją kamer wyłącznie w miejscach uczęszczanych (w okolicach węzłów komunikacyjnych, atrakcji turystycznych) opowiedziało się 22% respondentów (tabela 6).

TABELA 6. Priorytety lokalizacji kamer monitoringu wizyjnego w Krakowie

Gdzie w Krakowie powinien być rozbudowany monitoring miejski?	%
We wszystkich dzielnicach w Krakowie	59
Tylko w miejscach najczęściej uczęszczanych, np. w okolicach węzłów komunikacyjnych, atrakcji turystycznych, przy stadionach	22
Tylko w ścisłym centrum miasta, tj. w okolicach Rynku Głównego	5
W miejscach niebezpiecznych	4
W mojej dzielnicy	2
Inne	7
Nie wiem, trudno powiedzieć	2

Odpowiedzi na dwa wyżej wskazane pytania tylko pozornie są sprzeczne. Każda z dzielnic w swoim obrębie ma miejsca centralne – częściej uczęszczane, jak na przykład osiedlowe centra handlowe, punkty przesiadkowe komunikacji miejskiej, oraz te rzadziej uczęszczane. Ocena priorytetów lokalizacji kamer monitoringu jest związana z oceną bezpieczeństwa w dzielnicy zamieszkania,  $\rho = 0.11$ ,  $p < .001$ . Respondenci, którzy uważają swoją dzielnicę za bezpieczną, częściej opowiadali się za lokalizacją kamer tylko w miejscach najbardziej uczęszczanych (tabela 7).

Mieszkańcy Krakowa zdają się być przekonani, że monitoring wizyjny jest stosunkowo tanim środkiem prewencji kryminalnej. Pytani o koszt budowy jednego punktu monitoringu z kamerą cyfrową w większości (54%) szacowali go na kwotę do 10 tysięcy złotych. Tymczasem koszt takiego punktu przekracza 30 tysięcy złotych (Załącznik nr 2 do *Sprawozdania z prac zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum 2014*). Zaledwie 4% respondentów wskazało kwotę zbliżoną do rzeczywistych kosztów inwestycji. Respondenci prawdopodobnie kształtują swoje przekonanie na podstawie cen ogólnodostępnego sprzętu elektronicznego, który jednak odbiega od wymagań stawianych kamerom monitoringu wizyjnego. Ponadto koszt budowy punktu kamerowego obejmuje nie tylko kamerę, ale także przyłącza, sprzęt czy lokalny punkt dystrybucyjny. System monitoringu wizyjnego obejmuje także budowę sieci szkieletowej i centrów monitoringu. Koszty jego funkcjonowania muszą uwzględniać również

obsługę systemu. Koszty monitoringu wizyjnego zazwyczaj jednak pozostają w opinii społecznej niedoszacowane. W cytowanych już badaniu Dittona respondentów, porównując koszty pięciu kamer monitoringu i jednego policjanta (które są według szacunków autora do siebie zbliżone), kamery uznali w większości za tańsze rozwiązanie (2000: 703).

TABELA 7. Priorytety lokalizacji kamer monitoringu a ocena bezpieczeństwa w dzielnicy zamieszkania

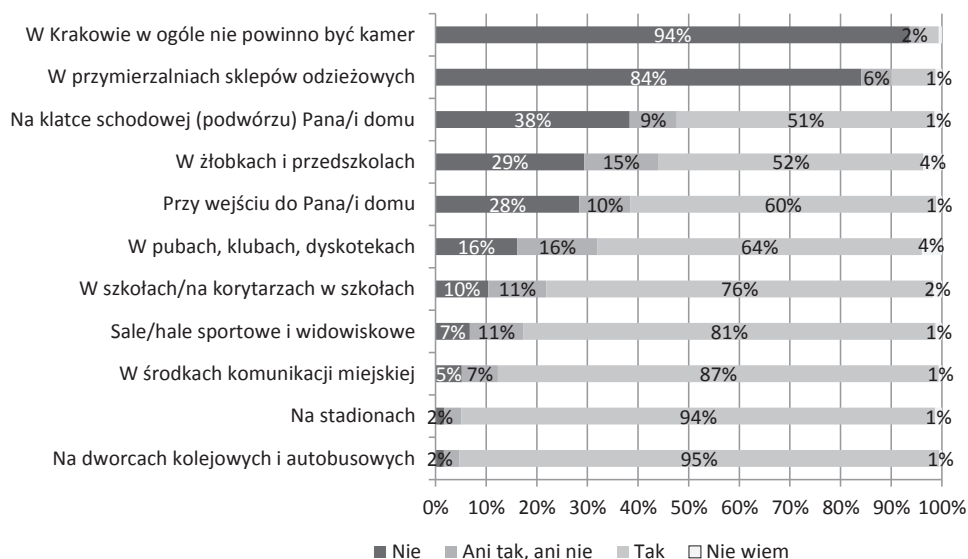
Czy według Pana(i) dzielnica, w której Pan/i mieszka jest bezpieczna?	Gdzie w Krakowie powinien być rozbudowywany monitoring miejski?	
	We wszystkich dzielnicach w Krakowie	Tylko w miejscach najczęściej uczęszczanych, np. w okolicach węzłów komunikacyjnych, atrakcji turystycznych, przy stadionach
	%	%
Zdecydowanie tak	10	15
Raczej tak	45	57
Ani tak, ani nie	18	13
Raczej nie	19	9
Zdecydowanie nie	6	5
Nie wiem/trudno powiedzieć	1	1

## Akceptacja monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej i prywatnej

W literaturze dotyczącej społecznego stosunku do monitoringu wizyjnego przeważa przekonanie, że kamery CCTV są dość powszechnie akceptowane przez obywateli (Germain i in. 2011: 296; Honess i Charman 1992: 12; McGrath 2012: 83). Badania opinii społecznej sugerują, że zdecydowana większość mieszkańców Londynu, Oslo, Berlina, by wymienić tylko kilka miast, byłaby zadowolona lub z radością widziałaby kamery monitoringu w okolicy swojego miejsca zamieszkania (Hempel i Töpfer 2004: 44). Powszechny wyraz aprobaty wobec tego sposobu zapobiegania przestępczości nie jest wszakże jednoznaczny z bezwarunkową akceptacją kamer CCTV w przestrzeni publicznej i prywatnej. Mieszkańcy Krakowa pytani o obecność kamer w różnych lokalizacjach



w największym stopniu wyrażali akceptację dla obecności kamer monitoringu wizyjnego na dworcach kolejowych i autobusowych (95%), stadionach sportowych (94%) i w środkach komunikacji miejskiej (87%). Jednakże im potencjalne miejsce instalacji kamery było bardziej prywatne, tym mniejsza akceptacja dla ich lokalizacji w danym miejscu (wykres 2).



WYKRES 2. Akceptacja dla wybranych miejsc instalacji kamer monitoringu wizyjnego w Krakowie

Można sformułować wniosek, że ankietowani mieszkańcy najbardziej skłonni są zaakceptować obecność kamer w tych miejscach, w których już się one znajdują i w których ich obecność nie jest przedmiotem kontrowersji – w miejscach użyteczności publicznej, dużych skupiskach ludzkich, miejscach organizacji imprez masowych. Przy wejściu do własnego domu kamerę akceptuje 60% respondentów, ale na klatce schodowej już tylko 51%<sup>7</sup>. Najwięcej

<sup>7</sup> Akceptacja dla kamer monitoringu wizyjnego przy wejściu do własnego domu ma również związek z rodzajem zabudowy, jaką zamieszkują respondenci. Stwierdzono istotną statystycznie (choć słabą) korelację pomiędzy rodzajem zabudowy a akceptacją kamer w tym miejscu,  $\rho = 0.16$ ,  $p < .0001$ . Odsetek aprobujących monitoring przy wejściu do domu był istotnie niższy w przypadku mieszkańców domów jednorodzinnych (48%) i mieszkańców domów w zabudowie szeregowej (44%) niż mieszkańców wysokich (minimum 5 pięter – 67%) i niskich (do 4 pięter – 64%) bloków.

przeciwników w badanej próbie mają kamery zlokalizowane w przymierzalniach sklepów odzieżowych (84%) – bez wątpienia w największym stopniu ingerujące w poczucie intymności obywateli. Podobne prawidłowości zaobserwowano w badaniach przeprowadzonych w kilku europejskich stolicach w ramach projektu *Urbaneye*. Respondenci wyrażali aprobatę dla kamer w takich miejscach, jak: banki, stacje metra, perony dworca, sklepy, natomiast byli w większości przeciwni obecności monitoringu w przebieralniach sklepowych, szatniach klubów sportowych czy publicznych toaletach (Hempel i Töpfer 2004: 43). Ta ogólna prawidłowość wyrażająca się w liniowym spadku akceptacji obecności kamer monitoringu wizyjnego wraz z tym im mniej publiczne, a bardziej prywatne jest widoczna w odpowiedziach zarówno kobiet, jak i mężczyzn oraz we wszystkich badanych grupach wiekowych. Pewne różnice dotyczą zwłaszcza poszczególnych potencjalnych lokalizacji. Instalację systemu monitoringu w żłobkach i przedszkolach częściej popierają kobiety (57%) niż mężczyźni (47%). Wynika to zapewne z wyższego poziomu obaw kobiet o bezpieczeństwo własnych dzieci (Heber 2009; Snedker 2006; Warr i Ellison 2000). Za umieszczeniem kamer w pubach, klubach i dyskotekach również częściej opowiadają się kobiety (73%) niż mężczyźni (53%). Większą akceptację dla instalacji monitoringu w tego typu miejscach manifestują osoby z najstarszej grupy wiekowej (65+ – 76%) w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi, w tym w szczególności z najmłodszą (18–24 – 62%). Najmłodsi respondenci w porównaniu ze średnią i z pozostałymi grupami wydają się mniej skłonni przystać na instalację kamer monitoringu zwłaszcza w tych miejscach, w których koncentruje się ich życie codzienne i gdzie spędzają czas wolny, tj. na szkolnych korytarzach (63% respondentów akceptuje obecność kamer), na stadionach (81%), w halach koncertowych i sportowych (65%), wspomnianych już pubach, a także przy wejściu do domu (46%). Wyniki te sugerują, że o akceptacji obecności kamer monitoringu wizyjnego decyduje nie tylko ogólnodostępność przestrzeni, w której miałyby się one znaleźć, ale również stopień ingerencji kamery w życie prywatne osoby.

Stosunek do monitoringu wizyjnego wyraża nie tylko akceptacja dla kamer w abstrakcyjnych lokalizacjach, ale również w swoim najbliższym otoczeniu. Mieszkańcy Krakowa pytani o swoje pierwsze odczucia wobec pomysłu instalacji kamer CCTV w okolicy zamieszkania w pierwszej kolejności deklarowali, że dzięki nim okolica stanie się bardziej bezpieczna (61%). Ta myśl częściej towarzyszyła kobietom (66%) niż mężczyznom (56%). Niemal 1/5 respondentów wyraziła przekonanie, że dzięki takiej instalacji będzie można skuteczniej ścigać przestępców. Sceptycznie do monitoringu w sąsiedztwie odniosło się 10% respondentów, którzy uważają instalację kamer za marnotrawstwo środków, które mogłyby zostać przeznaczone na ważniejsze cele. Częściej takie stanowisko wyrażali mężczyźni niż kobiety. Niewielki odsetek

(3%) respondentów deklarował, że ich pierwszym skojarzeniem jest fakt, że będą stale obserwowani.

Na szczególną uwagę w odniesieniu do kwestii akceptacji (lub jej braku) dla monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej zasługuje stosunek obywateli do potencjalnego zagrożenia prawa do prywatności i innych praw obywatelskich, jakie niesie ze sobą instalacja kamer monitoringu wizyjnego. Mieszkańcy Krakowa zdają się jednak nie doświadczać związanych z nim obaw. Niemal 58% respondentów nie uważa, że rozbudowa monitoringu będzie prowadzić do naruszania prawa do prywatności zwykłych mieszkańców. Przeciwnego zdania jest 24% mieszkańców. Odsetek ten jest mniejszy niż w cytowanych badaniach Dittona, w których przekonanie o tym, że CCTV może zagrażać prawom obywatelskim, wyraziło 35% respondentów. Większość z nich (69%) to ci, którzy deklarują brak akceptacji dla kamer monitoringu wizyjnego (Ditton 2000: 701). Wysoki odsetek osób dostrzegających zagrożenia dla praw obywatelskich w związku z obecnością kamer CCTV w przestrzeni publicznej stwierdzono w badaniach w ramach projektu *Urbaneye*. W pięciu badanych europejskich stolicach średnio 41% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem, że kamery CCTV naruszają/mogą naruszać prawo do prywatności – przy czym odsetek ten był najwyższy wśród badanych mieszkańców Berlina (49%), najniższy zaś wśród mieszkańców Wiednia (36%; Hempel i Töpfer 2004: 46). W licznych badaniach opinii publicznej jednak nie więcej niż 1/5 badanych obawia się w związku z rozwojem systemów monitoringu wizyjnego zagrożeń prawa do prywatności (Spriggs i in. 2005: 41). Mieszkańcy Krakowa żywią przekonanie, że osoby, które przestrzegają prawa, nie muszą obawiać się tego, że kamery będą naruszać ich prywatność (73%). Podobne przekonanie wyrażają mieszkańcy europejskich miast: Budapesztu (78%), Londynu (75%) i Berlina (70%), choć wśród mieszkańców stolicy Austrii zaobserwować można większy sceptycyzm w odniesieniu do tej kwestii (43%; Hempel i Töpfer 2004: 46). W świetle powyższych wyników można stwierdzić, że mieszkańcy Krakowa w większości nie obawiają się, że kamery monitoringu wizyjnego będą stanowiły zagrożenie ich praw obywatelskich. Być może ma to związek z przekonaniem o niezbędności monitoringu jako środka prewencji kryminalnej. Choć pytani o skuteczne środki zapobiegania przestępczości mieszkańcy Krakowa skłaniali się w pierwszej kolejności ku innym działaniom niż rozbudowa systemu monitoringu wizyjnego, to aż 77% z nich deklarowało, że wykorzystanie kamer CCTV jest w dzisiejszych czasach niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Być może w opinii części respondentów monitoring współcześnie to „zło konieczne” i cena, jaką przychodzi zapłacić za bezpieczeństwo obywateli. Niewykluczone wszakże, że akceptacja obecności kamer CCTV ma jednak inne podłoże. Decyzja o ich instalacji w mieście,

dzielnicy, na osiedlu czy w bloku, w którym mieszkają respondenci, zazwyczaj zapada „odgórnie”, bez ich udziału i nie jest kwestionowana, nawet przez tych, którzy w oku kamery czują dyskomfort. Mieszkańcy przyjmują bierną postawę wobec decyzji władz państwowych, lokalnych, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, wspólnot mieszkaniowych czy deweloperów. Poczucie nieuchronności i braku wpływu na rzeczywistość w tym zakresie sprawiają, że mieszkańcy akceptują kamery w otaczającej ich przestrzeni (Skórzyńska-Ślusarek 2013: 18).

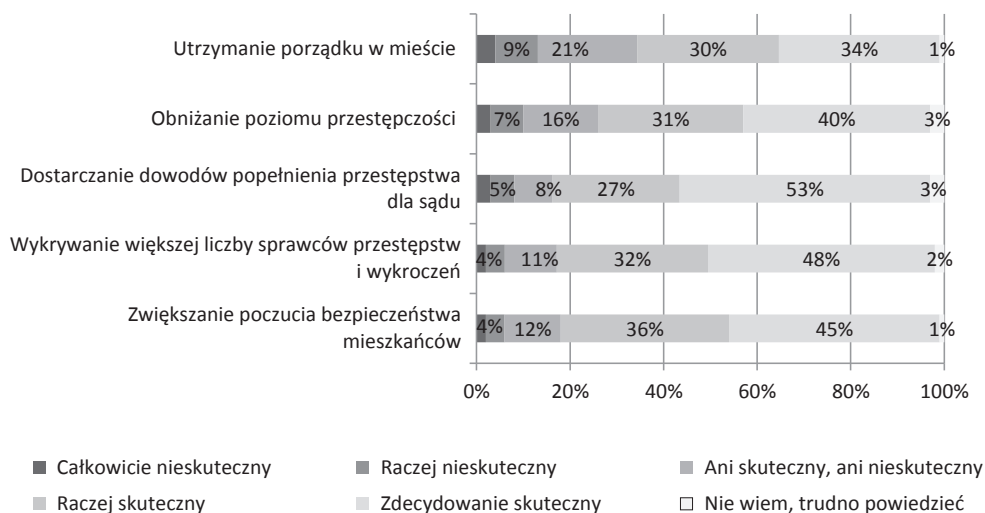
Jak już wspomniano, o atrakcyjności, a tym samym popularności monitoringu wizyjnego decyduje m.in. to, że obserwacja za pośrednictwem kamer CCTV nie wywołuje dyskomfortu ani obserwujących, ani obserwowanych. W tej sytuacji łatwiej o akceptację takiego narzędzia. Respondenci w badaniu *Monitoring w Krakowie* w większości deklarowali, że znajdowanie się w oku kamery w żaden sposób nie wpływa na ich samopoczucie (62%). Blisko 27% uważa, że w oku kamery czuje się bezpieczniej, ale 9% czuje się nieswojo, wiedząc, że są obserwowani. Stwierdzono istotne statystycznie (choć słabe) korelacje pomiędzy samopoczuciem w oku kamery CCTV a oceną wpływu, jaki monitoring ma na prawo do prywatności obywateli,  $\rho = 0.23$ ,  $p < .0001$ . Mieszkańcy, którzy czują się bezpiecznie w oku kamery, a także ci, na których samopoczucie obecność monitoringu nie wpływa, częściej nie dostrzegają w monitoringu zagrożenia dla prawa do prywatności mieszkańców. Częściej uważają również, że osoby, które przestrzegają prawa, nie muszą się takich naruszeń obawiać,  $\rho = 0.21$ ,  $p < .0001$ . Odwrotnie jest w przypadku respondentów czujących się w takiej sytuacji nieswojo – częściej deklarują oni, że kamery stanowią zagrożenie prawa do prywatności obywateli także w sytuacji, gdy przestrzegają oni prawa.

## Skuteczność monitoringu wizyjnego i konsekwencje jego wykorzystania

Badania naukowe poświęcone ocenie rzeczywistej skuteczności kamer CCTV w realizacji tych funkcji dostarczają rozbieżnych rezultatów (por. Szwejką i Opozda-Suder w tym tomie). Bez względu jednak na ich wyniki, opinia obywateli o efektywności monitoringu w realizacji funkcji prewencyjnej, wykrywczej, dowodowej i w kwestii oddziaływania na poczucie bezpieczeństwa jest jednym z kluczowych elementów stosunku do kamer CCTV w przestrzeni publicznej.

Respondenci w badaniu *Monitoring w Krakowie* byli w największym stopniu przekonani o skuteczności monitoringu w zakresie oddziaływania na poczucie

bezpieczeństwa mieszkańców oraz dostarczania dowodów popełnienia przestępstwa dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (po 81%). Równie wysoki odsetek respondentów uznał, że kamery CCTV umożliwiają wykrywanie większej liczby sprawców przestępstw i wykroczeń (80%). Nieco mniej skuteczny, zdaniem mieszkańców, jest monitoring w zakresie obniżenia poziomu przestępczości i utrzymania porządku publicznego (wykres 3).



WYKRES 3. Skuteczność monitoringu wizyjnego w realizacji jego funkcji

Gdyby miarą skuteczności monitoringu uczynić subiektywne oceny wyrażane przez obywateli, bez wątpienia kamery CCTV stanowiłyby remedium na większość problemów związanych z bezpieczeństwem publicznym. Przekonanie o skuteczności monitoringu jest prawdopodobnie jedną z podstawowych przyczyn, dla których cieszy się on tak dużym zaufaniem obywateli. Podkreśla się jednak, że systemy monitoringu wizyjnego w praktyce mają zapobiegać niepożądanym zachowaniom raczej poprzez symboliczne odstraszenie niż aktywny nadzór. Choć kamery są dobrze widoczne, to osoby obserwowane są często niewidoczne z powodu nieregularnego monitorowania, niskiej jakości nagrań, nadmiaru informacji przekazywanych operatorowi za pośrednictwem kamer oraz instalacji atrap kamer (Hempel i Töpfer 2004: 7).

Respondenci deklarowali, że monitoring wizyjny jest ich zdaniem najbardziej skuteczny w zakresie zwiększania poczucia bezpieczeństwa mieszkańców (81%). Co szczególnie interesujące, tylko 60% pytanych o to, w jakim stopniu czują się

bezpieczniej, wiedząc, że znajdują się w oku kamery CCTV, uznało, że czują się zdecydowanie lub raczej bezpiecznie. Blisko 28% respondentów deklaruje, że kamery nie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa, a 9% twierdzi, że nigdy się w takiej sytuacji nie znalazło. Najczęściej przekonanie o tym, że nigdy nie znajdowali się w oku kamery, wyrażają najstarsi badani (powyżej 56. roku życia: 42%). To jedynie potwierdza już wcześniej wskazaną tezę, że brak wiedzy o monitoringu wizyjnym i kamerach w przestrzeni publicznej sprawia, że monitoring nie spełnia swoich podstawowych funkcji.

Najmniejszy odsetek respondentów wierzył w skuteczność kamer CCTV w obniżaniu poziomu przestępczości, które może uchodzić za priorytet pośród działań związanych z bezpieczeństwem publicznym. Niemniej wszystkie funkcje, jakie może spełniać CCTV, należy traktować równoważnie, w szczególności nie można lekceważyć czy umniejszać znaczenia wpływu, jaki kamery monitoringu wizyjnego mają na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Choć poczucie bezpieczeństwa (czy też jego brak, utożsamiany ze strachem przed przestępczością) zdaje się nie mieć bezpośredniego związku z poziomem przestępczości, to rodzi jak najbardziej realne – negatywne – konsekwencje dla obywateli na poziomie indywidualnym, mikro- i makrospołecznym. Na poziomie indywidualnym osoby odczuwające wysoki poziom strachu przed przestępczością częściej wykrywają u siebie symptomy depresji oraz deklarują inne zaburzenia zdrowia psychicznego (Stafford i in. 2007: 2076), gorzej oceniają swój stan zdrowia fizycznego (Green i in. 2002: 14–15), mają skłonność do ograniczania swojej aktywności fizycznej, a także aktywności społecznej (Moore 2006: 115–117). Na poziomie mikrospołecznym strach przed przestępczością może prowadzić do erozji społecznych więzi w ramach wspólnot lokalnych, obniżenia liczby i jakości kontaktów sąsiedzkich, co wpływa na anonimowość i wzajemną nieufność w lokalnych społecznościach (Vanderveen 2006: 13). Na poziomie makrospołecznym strach przed przestępczością może osłabiać wiarę w skuteczność instytucji powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dostarczać usprawiedliwienia dla samosądów. Ponadto może przekładać się na radykalizację postaw obywateli wobec przestępczości oraz na gotowość do popierania widowiskowych, lecz mało efektywnych metod ograniczania przestępczości oraz strachu przed nią (Doran i Burgess 2012: 19; Garofalo 1981: 844).

Monitoring wizyjny poza korzyściami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (Armitage i in. 1999: 225–250; Gill i Turbin 1999: 185–193) niesie również pewne ryzyko. Objęcie nadzorem kamer obszaru może prowadzić do przemieszczenia (*displacement*) terytorialnego przestępczości – zmiany miejsca popełniania przestępstw do lokalizacji, która zasięgiem kamer nie jest objęta (Dickinson 2012; Park i in. 2012; Waples i in. 2009). Opinia publiczna również zdaje się dostrzegać ten problem. W cytowanych badaniach Dittona



51% respondentów zgodziło się z twierdzeniem, że kamery CCTV nie obniżają poziomu przestępczości, a jedynie ją przemieszczają w inne miejsce (2000: 703). Istnieje również ryzyko, że instalacja kamer monitoringu wizyjnego może prowadzić do osłabienia czujności funkcjonariuszy policji i innych służb, a także mieszkańców, którzy nadmiernie polegają na technicznych możliwościach kamer CCTV, zwiększając tym samym szanse potencjalnych sprawców na popełnianie przestępstw. Podkreśla się również, że kamery mogą niekorzystnie wpływać na swego rodzaju naturalny nadzór społeczny nad objętymi monitoringiem obszarami, gdyż część osób może zrezygnować z uczęszczania w te rejony (Gill i Turbin 1999: 190). Poważnym ryzykiem, jakie niesie ze sobą budowa systemu monitoringu, jest zjawisko rozmycia odpowiedzialności. Polega ono na tym, że świadkowie przestępstw czy naruszeń porządku publicznego w terenie, w którym zlokalizowane są kamery, nie czują się odpowiedzialni za podjęcie interwencji. Może to prowadzić do sytuacji, w których nie tylko świadkowie tych zdarzeń nie podejmą działań bezpośrednio zmierzających do ich powstrzymania czy przerwania, ale nawet nie zawiadomią policji czy innych służb – w myśl przekonania, że skoro obszar jest monitorowany to interwencja zostanie wkrótce podjęta i bez ich inicjatywy (Waszkiewicz 2010: 103). Zjawisko rozmycia czy rozproszenia odpowiedzialności znajduje potwierdzenie w zidentyfikowanym w badaniach psychologii społecznej efekcie widza. Polega on na tym, że im więcej jest świadków nagłego zdarzenia, tym mniejsza szansa, że którykolwiek z nich podejmie interwencję (Aronson i in. 1997: 480). W badaniu *Monitoring w Krakowie* zapytano respondentów o to, czy zgadzają się ze stwierdzeniem, że:

jedną z zalet monitoringu jest to, że nie trzeba się samemu o pewne rzeczy martwić. Jeżeli widzę, że ma miejsce kradzież lub bójka, to wiem, że nie muszę interweniować, bo ludzie, którzy dyżurują przy kamerach, się tym zajmą.

Nieco ponad 27% respondentów zgodziło się z tym sformułowaniem, a niemal 61% było przeciwnego zdania. Częściej z tym stwierdzeniem zgadzały się osoby powyżej 65. roku życia (39%) w porównaniu z respondentami w młodszych grupach wiekowych. W raporcie Skórzyńskiej-Ślusarek (2013: 22) 35% respondentów zgodziło się z tym stwierdzeniem w 2013 roku. Odsetek ten był mniejszy niż dwa lata wcześniej (44%), niemniej niepokojąca wydaje się skłonność do przyjmowania takiej postawy. Podobnie jak w badaniu krakowskim wraz z wiekiem rósł odsetek osób akceptujących taką postawę i był najwyższy w grupie osób po 60. roku życia (aż 48%; Skórzyńska-Ślusarek 2013: 22). Co czwarty respondent w badaniach Dixona i współpracowników uważał, że obecność kamer zmniejsza poziom ich osobistej odpowiedzialności za innych w miejscach publicznych (2003: 21).

## Sceptycyzm wobec monitoringu wizyjnego

Choć dotychczas przedstawione wyniki wskazują na wyraźnie pozytywny stosunek respondentów do monitoringu wizyjnego, to wśród badanych można wyróżnić grupę osób, których stosunek do monitoringu wizyjnego uznać należy za jeśli nie sceptyczny, to przynajmniej umiarkowanie sceptyczny<sup>8</sup>. Niemal 1/5 respondentów (24%) uznała, że rozbudowa monitoringu będzie prowadzić do naruszania prawa do prywatności zwykłych mieszkańców. Jeszcze liczniejsza jest grupa respondentów (32%), którzy uważają, że kamery monitoringu nie powinny rejestrować dźwięku, co przynajmniej częściowo znajduje uzasadnienie w obawie o poszanowanie prawa do prywatności osób znajdujących się w oku kamery. Niewielu respondentów uważa, że kamer monitoringu w Krakowie jest za dużo (2%), ale co szósty uważa, że ich liczba jest dostateczna (16%). Co prawda niewielu respondentów będąc w zasięgu kamery czuje się zagrożonych lub czuje się mniej bezpiecznie, ale 28% z nich deklaruje, że nie wpływa to na ich poczucie bezpieczeństwa – ani negatywnie, ani pozytywnie. Znajdowanie się w zasięgu kamery monitoringu wizyjnego sprawia jednak, że 9% respondentów czuje się nieswojo, wiedząc, że są obserwowani. Sceptycyzm wobec systemu monitoringu wizyjnego może wynikać nie tylko z dostrzegania zagrożeń dla praw i wolności obywatelskich, ale również z przekonania o kosztowności systemu niewspółmiernej do oczekiwanych efektów jego instalacji. Ponad 10% respondentów pytanych o to, co w pierwszej kolejności przyszłoby im na myśl, gdyby w ich okolicy planowano zainstalować kamery monitoringu, odpowiedziało, że uznaliby to za marnotrawienie pieniędzy, które można przeznaczyć na inne – ważniejsze – cele.

Uwzględniając odpowiedzi na wskazane pytania będące wyrazem umiarkowanego sceptycyzmu wobec monitoringu wizyjnego, podjęto próbę poznania społeczno-demograficznego obrazu tych respondentów. Zdecydowaną większość respondentów o umiarkowanie sceptycznym nastawieniu do kamer monitoringu wizyjnego stanowią mężczyźni. Najczęściej taką postawę manifestują osoby w przedziale wiekowym 30–39 (36%), najrzadziej seniorzy po 60. roku życia (14%). Próba nie była ważona ze względu na wykształcenie respondentów i rodzaj zamieszkiwanej zabudowy, niemniej najwięcej mieszkańców sceptycznych wobec kamer CCTV ma wykształcenie wyższe i zamieszkuje niskie bloki (tabela 8).

---

<sup>8</sup> Szerzej na temat w monitoringu wizyjnego z perspektywy praw i wolności konstytucyjnych zob. Niżnik-Mucha w niniejszym tomie.

TABELA 8. Społeczno-demograficzna charakterystyka respondentów umiarkowanie sceptycznych wobec monitoringu wizyjnego w Krakowie

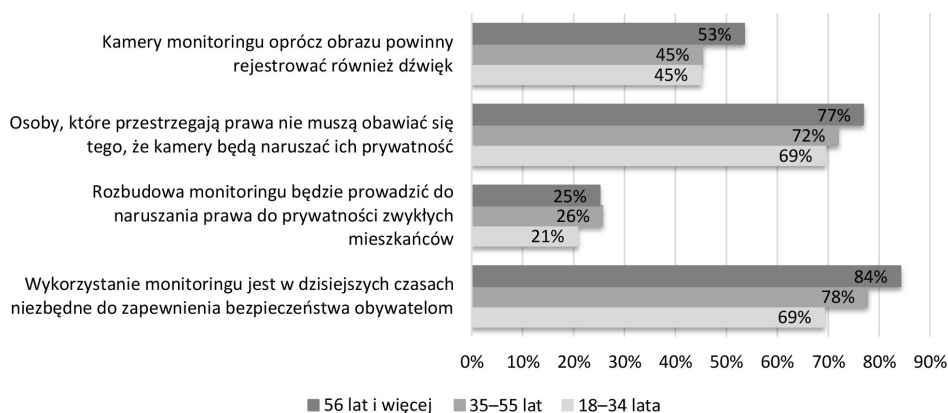
Grupa respondentów umiarkowanie sceptycznych wobec monitoringu		%
Płeć	Kobieta	9
	Mężczyzna	91
Wiek	18–29	16
	30–39	36
	40–49	10
	50–59	25
	60 i więcej	14
Wykształcenie	Zasadnicze zawodowe	14
	Średnie	1
	Średnie techniczne	15
	Studia wyższe niepełne	13
	Studia wyższe ukończone	57
Zabudowa	W wysokim bloku (co najmniej 5 pięter)	23
	W niskim bloku (do 4 pięter)	40
	W kamienicy	16
	W domu w zabudowie szeregowej	3
	W domu jednorodzinnym	19

## Zmienne społeczno-demograficzne a stosunek do monitoringu wizyjnego

Zróźnicowanie płciowe w grupie osób umiarkowanie sceptycznych wobec kamer CCTV oraz ogólnie bardziej pozytywny stosunek kobiet do monitoringu wizyjnego znajduje do pewnego stopnia uzasadnienie w wielokrotnie i uniwersalnie potwierdzanej w badaniach nad poczuciem bezpieczeństwa prawidłowości, że kobiety charakteryzuje wyższy poziom obaw o własne bezpieczeństwo, nieuzasadniony wszakże rzeczywistym zagrożeniem (tzw. paradoks strachu przed przestępczością, *fear of crime paradox*; Ferraro 1995: 95–100; Gilchrist i in. 1998: 283–298; Lane 2012: 57–67). W niniejszym badaniu mężczyźni (57%) częściej niż kobiety (44%) deklarowali, że Kraków jest miastem bezpiecznym. Ta sama tendencja dotyczyła oceny bezpieczeństwa w dzielnicy zamieszkania. Kobiety

częściej obawiały się (28%), że mogłyby paść ofiarą przestępstwa w najbliższym czasie w porównaniu z mężczyznami (23%), choć rzadziej deklarują one, że padły w przeszłości ofiarą przestępstwa (32% kobiet i 40% mężczyzn). Można przypuszczać, że skoro kobiety bardziej obawiają się ryzyka wiktymizacji, to są jednocześnie bardziej skłonne akceptować środki mające to ryzyko minimalizować<sup>9</sup>.

Opinie wyrażone przez respondentów w najmłodszych grupach wiekowych składają się na dość interesujący obraz ich postaw wobec monitoringu wizyjnego. To w grupach w przedziałach wiekowych 18–24 i 25–34 formułowane było najczęściej w porównaniu z innymi grupami wiekowymi oczekiwanie zwiększenia liczby kamer monitoringu w Krakowie (odpowiednio 56% i 66%). Jednakże osoby badane w przedziale wiekowym 18–34 były w porównaniu z pozostałymi respondentami, zwłaszcza w najstarszej grupie wiekowej (po 56. roku życia), najbardziej sceptyczne w odniesieniu do takich twierdzeń o monitoringu wizyjnym jak to, że jego wykorzystanie jest w dzisiejszych czasach niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, czy to, że osoby, które przestrzegają prawa, nie muszą obawiać się tego, że kamery będą naruszać ich prywatność (wykres 4). Sceptyczny stosunek młodszych respondentów w porównaniu ze starszymi jest prawidłowością stwierdzaną w licznych badaniach poświęconych monitoringowi (Hempel i Töpfer 2004: 8–9).



WYKRES 4. Opinie o monitoringu w poszczególnych grupach wiekowych

<sup>9</sup> Podobna sytuacja dotyczy osób starszych. Poczucie bezradności w konfrontacji z przestępczością sprawia, że poziom obaw o bezpieczeństwo jest wyższy niż w innych grupach wiekowych. W porównaniu z pozostałymi grupami osoby po 55. roku życia częściej obawiają się, że mogą paść ofiarą przestępstwa. Ma to najpewniej związek z ich bardziej pozytywnym stosunkiem ogólnym do monitoringu wizyjnego.

Również najniższy jest odsetek osób twierdzących, że monitoring wizyjny przyczynia się do utrzymania porządku w mieście i obniżenia poziomu przestępczości wśród osób najmłodszych (w przedziale wiekowym 18–24 lata 52% badanych uważa, że kamery są skuteczne w utrzymaniu porządku w mieście, a 56%, że w obniżaniu poziomu przestępczości). Jak już wspomniano, to wśród respondentów w najmłodszej grupie wiekowej znajduje się najwyższy spośród wszystkich grup wiekowych odsetek osób niechętnych kamerom w miejscach publicznych, w których kamery są od wielu lat stałym elementem krajobrazu (np. na stadionach, w halach i innych miejscach, w których odbywają się wydarzenia sportowe i kulturalne) oraz miejscach, w których koncentruje się ich życie codzienne (w szkołach) i gdzie spędzają czas wolny (w pubach, klubach i dyskotekach). To sugeruje pewien rozdzwitek między generalnymi postawami wobec monitoringu wizyjnego młodszych badanych a postawami szczegółowymi.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że mieszkańcy Krakowa mają pozytywny stosunek do monitoringu wizyjnego. Ponadto potwierdziły one – wyrażone przez krakowian w referendum – oczekiwanie rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego w mieście. Poza oczekiwaniem zwiększenia liczby kamer CCTV w przestrzeni publicznej mieszkańcy wyrazili również przekonanie o niezbędności monitoringu w zapewnianiu współcześnie bezpieczeństwa obywatelom, choć niekoniecznie uważają go za najskuteczniejszy sposób zapobiegania przestępczości. Na ich pozytywną ocenę monitoringu wpływa niewątpliwie wysoka ocena skuteczności kamer CCTV, zwłaszcza w zakresie wykrywania sprawców przestępstw i wykroczeń oraz poprawy poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Istnieje grupa osób umiarkowanie sceptycznych wobec monitoringu – które nie optują za zwiększeniem liczby kamer CCTV w przestrzeni publicznej, wyrażają obawy o potencjalne naruszenia prawa do prywatności zwykłych obywateli czy sprzeciwiają się rejestracji przez kamery dźwięku obok obrazu. Głos ten – choć mniej wyraźny – nie może być w debacie publicznej dotyczącej monitoringu wizyjnego ignorowany. Liczne przykłady, także z Polski, wskazują, że nadużycia ze strony osób obsługujących kamery są nie tylko możliwe, ale rzeczywiście się zdarzają<sup>10</sup>.

Niepokojącą kwestią, którą przeprowadzone badania obnażyły, jest niedoinformowanie mieszkańców w kwestii systemu monitoringu wizyjnego obecnie

---

<sup>10</sup> Przykłady nadużywania systemów CCTV przez personel zarządzający podaje Waszkiwicz (2010: 58 i n.).

funkcjonującego w Krakowie. Przekonanie wyrażone przez liczną grupę respondentów (w tym zwłaszcza tych po 56. roku życia), że nigdy nie znaleźli się w oku kamery CCTV, świadczy o tym, że nie są świadomi – powszechnej przecież – obecności kamer w przestrzeni publicznej. Niedoinformowanie dotyczy również planowanych strategii rozwoju systemu, a przede wszystkim jego kosztów. Krakowianie nie mają świadomości kosztów pojedynczych kamer, a co dopiero całości systemu wraz z jego stałą obsługą. W nierealistycznych oczekiwaniach względem kamer monitoringu wizyjnego nie są zresztą odosobnieni (Helten i Fisher 2004: 15; Soetnan i in. 2004). Badania *Monitoring w Krakowie* potwierdzają konieczność skierowania do mieszkańców rzetelnej informacji dotyczącej monitoringu wizyjnego – możliwości technicznych, jakie oferuje, jego rzeczywistej skuteczności, a także jego kosztów.

## Bibliografia

- Armitage Richard, Graham Smyth i Kay Pease, 1999, *Burnley CCTV evaluation*, [w:] Kate Painter i Nick Illey (red.), *Surveillance of public space: CCTV, street lightning and crime prevention*. Vol. 10, Nowy Jork: Crime Prevention Studies, s. 225–250.
- Aronson Elliot, Timothy D. Wilson i Robin M. Akert, 1997, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Warszawa: Zysk i S-ka.
- Atlas Randall I., 2013, *21st century security and CPTED: Designing for critical infrastructure protection and crime prevention*, Boca Raton: CRC Press.
- Brzeźniak Agnieszka (red.), 2014, *Raport: Polskie Badanie Przestępczości*, Warszawa: Komenda Główna Policji.
- Crowe Timothy D. i Lawrence J. Fennelly, 2013, *Crime prevention through environmental design*, Oxford: Elsevier.
- Czapska Janina (red.), 2012, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Dickinson Timothy, 2012, *The impact of CCTV on crime: a review of the evidence*, City of Saint Louis: Public Safety Partnership.
- Ditton Jason, 2000, *Crime and the city. Public attitudes towards open-street CCTV in Glasgow*, „British Journal of Criminology” nr 40(4), s. 692–709.
- Dixon John, Mark Levine i Rob McAuley, 2003, *Street drinking legislation, CCTV and public space: exploring attitudes towards public order measures*, Lancaster: Home Office Report.
- Doran Bruce J. i Melissa B. Burgess, 2012, *Putting fear of crime on the map: investigating perceptions of crime using geographic information systems*, Nowy Jork: Springer.
- Ferraro Kenneth F., 1995, *Fear of Crime, Interpreting Victimization Risk*, Nowy Jork: State University of New York Press.
- Garofalo James, 1981, *The fear of crime: causes and consequences*, „Journal of Criminal Law and Criminology” nr 72(2), s. 839–857.
- Germain Séverine, Anne-Cécile Douillet i Laurence Dumoulin, 2011, *The legitimization of CCTV as a policy tool: Genesis and stabilization of a social-technical device in three French cities*, „British Journal of Criminology” nr 52, s. 294–308.



- Gilchrist Elizabeth, Jon Bannister, Jason Ditton i Stephen Farrall, 1998, *Women and the 'fear of crime': challenging the accepted stereotype*, „British Journal of Criminology” nr 38(2), s. 283–298.
- Gill Martin i Vicky Turbin, 1999, *Evaluating „realistic evaluation”*, [w:] Kate Painter i Nick Illey (red.), *Surveillance of public space: CCTV, street lightning and crime prevention*. Vol. 10, Nowy Jork: Crime Prevention Studies, s. 79–200.
- Gottfredson Denise, 2004, *School-based crime prevention*, [w:] Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. Mackenzie, John Eck, Peter Reuter i Shawn D. Busway (red.), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising?*, Waszyngton: National Institute of Justice, <https://www.ncjrs.gov/works/chapter2.htm> [dostęp: 20.09.2017].
- Green Geof, Jan Margaret Gilbertson i Michael F.J. Grimsley, 2002, *Fear of crime and health in residential tower blocks: a case study in Liverpool, UK*, „European Journal of Public Health” nr 12(1), s. 10–15.
- Heber Anita, 2009, „The worst thing that could happen”: on altruistic fear of crime, „International Review of Victimology” nr 16(3), s. 257–275.
- Helten Frank i Bernd Fisher, 2004, *What do people think about CCTV? Findings from a Berlin Survey*, Berlin: Berlin Institute for Social Research.
- Hempel Leon i Eric Töpfer, 2004, *CCTV in Europe. Final report*, Berlin: Centre for Technology and Society.
- Honess Terry i Elizabeth Charman, 1992, *Closed circuit television in public places: its acceptability and perceived effectiveness*, Londyn: Home Office Police Research Group.
- Kury Helmut, 2017, *Community crime prevention and punishment*, [w:] John A. Winterdyk (red.), *Crime prevention: international perspectives, issues and trends*, Boca Raton: CRC Press, s. 179–208.
- Lane Jodi, 2012, *Theoretical explanations for gender differences in fear of crime*, [w:] Claire M. Renzetti, Susan L. Miller i Angela R. Gove (red.), *Routledge International Handbook of Crime and Gender Studies*, Londyn: Taylor Francis.
- McGrath John, 2012, *Performing surveillance*, [w:] Kristie Ball, Kevin D. Haggerty i David Lyoun (red.), *Routledge handbook of surveillance studies*, Nowy Jork: Routledge, s. 83–90.
- Moore Simon Ch., 2006, *The value of reducing fear: an analysis using the European Social Survey*, „Applied Economics” nr 38(1), 115–117.
- Park Hyeon Ho, Gyeong Seok Oh i Seung Yeop Paek, 2012, *Measuring the crime displacement and diffusion of benefit effects of open-street CCTV in South Korea*, „International Journal of Law, Crime and Justice” nr 40(3), s. 179–191.
- Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html> [dostęp: 20.09.2017].
- Shaw Margaret, 2004, *Police, schools and crime prevention: a preliminary review of current practices*, Draft Discussion Paper, International Centre for the Prevention of Crime.
- Sherman Lawrence W., 1997, *Thinking about crime prevention*, [w:] Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. Mackenzie, John Eck, Peter Reuter i Shawn D. Busway (red.), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising?*, Waszyngton: National Institute of Justice; <https://www.ncjrs.gov/works/chapter2.htm> [dostęp: 20.09.2017].
- Skórzyńska-Ślusarek Julia, 2013, *Monitoring w życiu społecznym. Raport z badań*, Warszawa: Fundacja Panoptykon.
- Snedker Karen A., 2006, *Altruistic and vicarious fear of crime: fear for others and gendered social roles*, „Sociological Forum” nr 21(2), s. 163–195.

- Soetnan Ann R., Johanne Y. Dahl i Heidi M. Lomell, 2004, *Views from under surveillance. Public opinion in a closely watched area in Oslo*, Oslo: Norwegian Centre for Human Rights.
- Sorensen David W.M., 2003, *The nature and prevention of residential burglary: a review of the international literature with an eye towards prevention in Denmark*, Kopenhaga: Denmark's Ministry of Justice.
- Spriggs Angela, Javier Argomaniz, Martin Gill i Jane Bryan, 2005, *Public attitudes towards CCTV: results from the pre-intervention public attitude survey carried out in areas implementing CCTV*, Home Office Report, Leicester: Home Office.
- Stafford Mai, Tarani Chandola i Michael F.J. Marmot, 2007, *Association between fear of crime and mental health and physical functioning*, „American Journal of Public Health” nr 97(11), s. 2076–2081.
- Vanderveen Gabry, 2006, *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*, Haga: Boom Juridische Uitgevers.
- Waples Sam, Martin Gill i Peter Fisher, 2009, *Does CCTV displace crime?* „Criminology & Criminal Justice” nr 9(2), s. 207–224.
- Warr Mark i Christopher G. Ellison, 2000, *Rethinking social reactions to crime: Personal and altruistic fear in family households*, „American Journal of Sociology” nr 106(3), s. 551–578.
- Waszkiewicz Paweł, 2010, *Wielki Brat 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Załącznik nr 2 do Sprawozdania z prac zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 r. w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie, [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=63405](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=63405) [dostęp: 20.09.2017].



# Notatki o autorach

JANINA CZAPSKA – profesor UJ, kierownik Katedry Socjologii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Specjalizuje się w nauce o policji oraz socjologii prawa. W latach 2015–2020 kierownik polskiej grupy badawczej w europejskim projekcie badawczym ICT4COP. Lider grupy uniwersyteckiej w zespole funkcjonującym na mocy *Porozumienia w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków* zawartego między Prezydentem Miasta Krakowa a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego. W przeszłości przewodnicząca zespołu zadaniowego powołanego przez Prezydenta m. Krakowa ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 roku w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie. W latach 2016–2017 przewodnicząca Zespołu zadaniowego ds. aktualizacji programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pn. *Bezpieczny Kraków*.

ŁUKASZ DZIURA – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Specjalizuje się w dziedzinie dronów, zwłaszcza w kontekście ich wykorzystania w przestrzeni miejskiej i ochrony prawa do prywatności, a także w koncepcji *smart city* oraz *knowledge city*.

KATARZYNA JURZAK – w 2010 roku ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego i rozpoczęła studia doktoranckie. Jej zainteresowania naukowe ogniskują się wokół bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zapobiegania przestępczości (w szczególności CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design*), socjologii prawa. Brała aktywny udział w konferencjach naukowych poświęconych zapewnianiu bezpieczeństwa w szkołach. Na I Ogólnopolskim Zjeździe Przedstawicieli Nauk o Bezpieczeństwie w czerwcu 2011 r. wygłosiła referat poświęcony zapewnianiu bezpieczeństwa w szkołach wyższych w oparciu o zasady prewencji kryminalnej przez kształtowanie przestrzeni. Jest współautorką książki pt. *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni – Teoria. Badania. Praktyka* (red. Janina Czapska).

JOANNA KABZIŃSKA – doktor nauk prawnych o specjalności kryminalistyka i magister psychologii. W 2012 roku obroniła na Wydziale Prawa i Administracji UJ pracę doktorską poświęconą problematyce roli wykrywczej i dowodowej

portretu pamięciowego. Adiunkt w Zakładzie Psychologii Sądowej w Wydziale Zamiejscowym w Katowicach SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego. Współpracowniczka Katedry Socjologii Prawa UJ. Kierownik grantu przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki w konkursie SONATA pt. *Rola psychologii w procesie podejmowania decyzji przez zawodowych uczestników postępowania karnego*. Wykonawca w granie przyznanej przez NCN pt. *Opiniowanie sądowo-psychologiczne w sprawach nieletnich i w sprawach z zakresu wykonywania władzy rodzicielskiej*. W Katedrze Socjologii Prawa wspólnie z dr Michaliną Szafranśką zajmuje się badaniami poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Krakowa. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki psychologii i prawa (*psychology and law*), psychologii sądowej, podejmowania decyzji w postępowaniu sądowym, poczucia bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast oraz zachowań autoagresywnych wśród funkcjonariuszy służb mundurowych.

JAN BAZYLI KŁAKLA – absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ oraz porównawczych studiów cywilizacji na Wydziale Filozoficznym UJ. Obecnie student socjologii w ramach Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych UJ, a także doktorant w Katedrze Socjologii Prawa UJ i w Zakładzie Socjologii Komunikacji Społecznej UJ. W roku akademickim 2015/2016 przebywał na stypendium na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Zagrzebiu. Jego zainteresowania koncentrują się wokół zagadnień związanych z migracjami, prawem zwyczajowym, sprawiedliwością naprawczą, a także wykorzystaniem metodologii nauk społecznych w badaniach nad prawem. Stypendysta w granie NCN *Dystans władzy na sali sądowej. Studium teoretyczno-empiryczne* kierowanym przez dr. hab. Mateusza Stępnia.

PIOTR MACZYŃSKI – doktorant w Katedrze Socjologii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół tematyki bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa lokalnego. Kierownik finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki projektu pt. *Kooperacja w zapewnianiu bezpieczeństwa meczów piłki nożnej*. Bierze czynny udział w pracach zespołu funkcjonującego na mocy Porozumienia w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków zawartego między Prezydentem Miasta Krakowa a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego. W przeszłości brał udział w pracach Zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 roku w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie. Koordynator prac Zespołu zadaniowego ds. aktualizacji programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pn. *Bezpieczny Kraków* w roli koordynatora prac zespołu. Członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

AGATA NIŻNIK-MUCHA – doktor nauk prawnych, pracownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego. W kręgu jej zainteresowań znajduje się w szczególności problematyka związana z aksjologią konstytucji i prawami człowieka, w tym prawami człowieka w kontekście rozwoju biotechnologii.

SYLWIA OPOZDA-SUDER – doktor nauk społecznych w zakresie pedagogiki, adiunkt w Zakładzie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji w Instytucie Pedagogiki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej zainteresowania naukowe dotyczą metodologii nauk społecznych, technik statystycznej analizy danych oraz zagadnień związanych z problematyką niedostosowania społecznego u osób dorastających. Ostatnio realizuje projekty badawcze dotyczące badania skuteczności różnego rodzaju interwencji resocjalizacyjnych przy zastosowaniu procedury przeglądu systematycznego i metaanalizy. Ukończyła szkołę letnią z zakresu metod badań ilościowych w badaniach społecznych ICPSR na University of Michigan. Członkini American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (AAIDD) oraz Zespołu Pedagogiki Specjalnej KNP PAN.

RENATA PŁASZOWSKA – administratywistka, absolwentka kierunku administracja na Uniwersytecie Jagiellońskim. Obecnie doktorantka w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej działalność naukowa koncentruje się wokół ustrojowego prawa samorządu terytorialnego. W obszarze jej zainteresowań naukowych pozostaje ochrona dziedzictwa kulturowego i opieka nad zabytkami oraz kwestie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pracownik Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie.

PAWEŁ STAŃCZYK – Sekretarz Miasta Krakowa, radca prawny, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

KATARZYNA STRUZIŃSKA – absolwentka prawa i filologii rosyjskiej, obecnie asystentka naukowa w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W ramach międzynarodowego grantu *Community-Based Policing and Post-Conflict Police Reform (ICT4COP)*, finansowanego przez Komisję Europejską ze środków programu Horyzont 2020, prowadzi badania w Bośni i Hercegowinie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki socjalizacji prawnej i świadomości prawnej, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a także budowania bezpiecznych wspólnot lokalnych, w szczególności w społeczeństwach, w których doszło do konfliktu. Uczestniczy w działaniach zespołu funkcjonującego na mocy *Porozumienia w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków* zawartego między Prezydentem Miasta Krakowa a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego.



ANNA STRZEBOŃSKA – z wykształcenia socjolog, absolwentka studiów doktorskich na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Obroniła doktorat z wykorzystania metod syntezy wyników w badaniach ewaluacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem aplikacji metaanalizy w procesie metaewaluacji. Specjalizuje się w metodologii badawczej, metodologii ewaluacji i analizie polityk publicznych. Doświadczenie badawcze zdobyła w Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdzie nieprzerwanie od 2004 r. łączy pracę naukową z realizacją projektów badawczych i ewaluacyjnych – w tym od 11 lat prowadzi badania ewaluacyjne oparte o metodologię oceny efektów interwencji. Wielokrotnie realizowała projekty zlecane przez ministerstwa i agencje rządowe, m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a także Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie i Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miasta Poznania, Radę Miasta Krakowa i Rady Dzielnic Miasta Krakowa. Koordynowała wieloletnie programy badawcze np. moduł ofert pracy w systemowym projekcie *Bilans Kapitału Ludzkiego*. Od 2016 r. członek zarządu Fundacji Rozwoju Badań Społecznych. Prowadzi zajęcia dydaktyczne w Instytucie Socjologii UJ, a także szkolenia z zakresu ewaluacji dla jednostek administracji publicznej. Propaguje i pomaga wdrożyć jednostkom samorządu terytorialnego model zarządzania oparty na pomiarze osiągniętych wyników.

MICHALINA SZAFRAŃSKA – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kierownik i wykonawca polskich oraz międzynarodowych projektów badawczych dotyczących m.in. koordynacji działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa, bezpieczeństwa studentów na uczelni, wizerunku Policji i straży gminnych w mediach, oceny wiarygodności zeznań świadków, neutralizacji aksjologicznej prawa, preferencji pracodawców z branży prawnej. Członek zespołu eksperckiego funkcjonującego na mocy *Porozumienia w sprawie współpracy na rzecz bezpieczeństwa w Gminie Miejskiej Kraków* zawartego między Prezydentem Miasta Krakowa a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego, w którym wspólnie z dr Joanną Kabzińską koordynuje badania poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Krakowa. W latach 2016–2017 w ramach Zespołu zadaniowego ds. aktualizacji programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pn. *Bezpieczny Kraków* koordynowała pracę grupy roboczej ds. diagnozy przestępczości i rozwoju elektronicznej mapy zagrożeń. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół takich zagadnień, jak: bezpieczeństwo obywateli, lokalna prewencja kryminalna, geolokalizacja przestępczości, strach przed przestępczością, populizm penalny, medialny obraz przestępczości oraz instytucji odpowiedzialnych

za jej kontrolę, społeczne badania nad prawem, alternatywne metody rozwiązywania sporów. Autorka książek na temat populizmu penalnego oraz strachu przed przestępczością.

ŁUKASZ SZWEJKA – doktor nauk społecznych w zakresie pedagogiki, asystent w Zakładzie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji w Instytucie Pedagogiki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe dotyczą problemów społecznych oraz koncepcji ich rozwiązywania. W pracy naukowej koncentruje się na wykorzystaniu zaawansowanych metod analizy danych w zakresie nauk społecznych. Ostatnio realizuje projekty badawcze dotyczące badania skuteczności różnego rodzaju interwencji resocjalizacyjnych przy zastosowaniu procedury przeglądu systematycznego metaanalizy. Uczestnik studiów podyplomowych z zakresu metod statystycznej analizy danych organizowanych przez Akademię Górniczo-Hutniczą. Od 2015 roku redaktor tematyczny kwartalnika „Społeczeństwo i Rodzina”.

JACEK TYBUREK – ekspert bezpieczeństwa w biznesie, uczestnik seminarium doktorskiego w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji UJ. Jego zainteresowania naukowe dotyczą zagadnień bezpieczeństwa publicznego w szczególności tzw. „prywatyzacji bezpieczeństwa” oraz bezpieczeństwa miast. W czasie swojej zawodowej kariery uczestniczył w przygotowaniach turnieju Euro 2012 oraz zajmował stanowiska menadżerskie w korporacjach międzynarodowych. Ostatnio prowadzi badania dotyczące modeli zarządzania bezpieczeństwem w miastach. Absolwent Akademii Obrony Narodowej w Warszawie.

ANNA WOJCIESZCZAK – absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, doktorantka w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W swojej pracy naukowej zajmuje się tematyką *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Prowadzi warsztaty z zakresu mediacji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwentka studiów podyplomowych mediacja i inne metody alternatywnego rozwiązywania sporów (Uniwersytet Jagielloński 2014). Praktykujący mediator, wpisany na listę mediatorów przy Sądzie Okręgowym w Krakowie. Członek senior Koła Naukowego Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów TBSP UJ. Uczestniczka wielu konferencji i autorka publikacji z zakresu mediacji. Pracuje jako *risk manager* w jednej z belgijskich instytucji finansowych. Kieruje Oddziałem Fundacji TENEO w Krakowie, a także Ośrodkiem Mediacyjnym TENEO.

